

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

MARCOS FERNANDO DA SILVA

**ANÁLISE DOS ASPECTOS POLÍTICOS E JURÍDICOS
DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MAJORITÁRIO NAS ELEIÇÕES PARA
CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL**

Porto Alegre

2017

MARCOS FERNANDO DA SILVA

**ANÁLISE DOS ASPECTOS POLÍTICOS E JURÍDICOS
DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MAJORITÁRIO NAS ELEIÇÕES PARA
CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso submetido ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Paulo R. Boeira

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Silva, Marcos Fernando da
ANÁLISE DOS ASPECTOS POLÍTICOS E JURÍDICOS DA
IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MAJORITÁRIO NAS ELEIÇÕES PARA
CÂMARA DE DEPUTADOS DO BRASIL / Marcos Fernando da
Silva. - 2017
63 f.
Orientador: Prof. Dr. Marcus Paulo R Boeira.

Coorientador: Prof. Dr. Rodrigo Valin.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Direito , Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,
Porto Alegre , BR-RS, 2017.

1. Sistema Majoritário. 2. Sistemas Eleitorais.
3. Direito Eleitoral. 4. Reforma Eleitoral. 5.
Eleições Parlamentares. I. Boeira, Marcus Paulo R,
orient. II. Valin, Rodrigo, coorient . III. Título

MARCOS FERNANDO DA SILVA

**ANÁLISE DOS ASPECTOS POLÍTICOS E JURÍDICOS
DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MAJORITÁRIO NAS ELEIÇÕES PARA
CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso submetido ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: ____ de _____ de ____.

BANCA EXAMINADORA

Nome do professor - instituição

Nome do professor - instituição

Prof. Dr. Marcus Paulo R. Boeira - UFRGS (orientador)

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso teve como objetivo principal analisar o Sistema Eleitoral Majoritário na hipótese de sua admissão como sistema eleitoral nas eleições para deputados federais, examinando os diversos subtipos pertencentes a essa família de Sistema Eleitoral, e, através de um aprofundamento conceitual-teórico, antever o possível impacto na vida política do Brasil, caso essa implantação ocorresse mediante mudanças legais numa esperada reforma política e eleitoral. O cenário político brasileiro é composto por muitos atores que defendem suas posições sobre os sistemas eleitorais sem aprofundar-se no tema. A defesa ou ataque da utilização do Sistema Majoritário nas eleições parlamentares é parte deste cenário e, devido ao fato de o Direito Eleitoral não fazer parte do currículo obrigatório de nosso curso e de boa parte de outras faculdades de Direito, muitos dos argumentos são apresentados e rechaçados superficialmente por políticos e formadores de opinião, mesmo aqueles com formação em Direito. Portanto, este estudo também visa trazer um pouco mais de clareza sobre os Sistemas Eleitorais e disponibilizar, a quem interessar possa, um primeiro contato com o tema, sobretudo enfatizando o Sistema Majoritário, suas características, virtudes, defeitos e consequências do seu uso, para possibilitar uma compreensão “a priori” de suma importância, principalmente se numa reforma político-eleitoral futura tal sistema seja o escolhido.

Palavras-chave: Sistema Majoritário, Eleições parlamentares, Direito Eleitoral, Sistemas Eleitorais, Reforma Eleitoral

ABSTRACT

This monograph had as main objective to analyze the Majority Electoral System in the hypothesis of its admission as an electoral system in the elections for federal deputies, examining the various subtypes belonging to this family of Electoral System, and, through a conceptual-theoretical deepening to predict the possible impact on the political life of Brazil, should this take place through legal changes in an expected political and electoral reform. The Brazilian political scene is composed of many actors who defend their positions on electoral systems without going deeper into the issue. The defense or attack of the use of the Majoritarian System in parliamentary elections is part of this scenario, and because Electoral Law is not part of the compulsory curriculum of our course and of many other Law faculties, many of the arguments are presented and superficially rejected by politicians and opinion trainers, even those with a legal background. Therefore, this study also aims to bring a little more clarity about the Electoral Systems and to make available, to whom it may interest, a first contact with the subject, especially emphasizing the Majoritarian System, its characteristics, virtues, defects and consequences of its use, to enable a understanding "a priori " very important, especially if such a system is chosen in a future political-electoral reform.

Keywords: Majoritarian System, parliamentary elections, Electoral Law, Electoral Systems, Electoral Reform

LISTA DE ABREVIATURAS

AV	Alternative Vote (Voto Alternativo)
BV	Block Vote (Voto em Bloco)
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
FPTP	First Past The Post (Maioria simples)
IDEA	Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance Instituto Internacional para Democracia e Assistência Eleitoral
LRF	Lei de Responsabilidades Fiscal
MMP	Mixed Member Proportional (Misto de Correção)
ONU	Organização das Nações Unidas
PBV	Party Block Vote (Voto em Bloco Partidário)
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PDMB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partidos dos Trabalhadores
RP	Representação Proporcional
RS	Rio Grande do Sul
TRE	Tribunal Eleitoral Regional
TRS	Two-Round System (Sistema de Dois Turnos)
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE FIGURAS

Tabela 1 - Resultados da eleição no Lanark e Hamilton East, Escócia - 2017	17
Tabela 2 - Grau de proporcionalidade das Câmaras Baixas(NORRIS, 2004, p. 84)	31
Tabela 3 - Desproporcionalidade eleitoral média e tipo de sistema.....	36
Tabela 4 - Direitos eleitorais encontrados na Constituição	42
Tabela 5 - Eleições 2014.....	50
Figura 1 - Sistemas Eleitorais para Legislaturas Nacionais	13
Figura 2 - Famílias de Sistemas Eleitorais.....	15
Figura 3 - Cédula de votação de um distrito australiano.....	20
Figura 4 - Divisão de votos do distrito de Hume, Austrália em 1993	20
Equação 1 - Índice de Gallagher.....	35

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DO SISTEMA MAJORITÁRIO.....	12
1.1 ORIGENS HISTÓRICAS.....	12
1.2 SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO.....	14
1.2.1 Sistema Majoritário de Maioria Simples	16
1.2.2 Sistema Majoritário de Dois Turnos.....	17
1.2.3 Sistema Majoritário de Voto Alternativo	18
1.2.4 Sistema Majoritário de Voto em Bloco Individual	21
1.2.5 Sistema Majoritário de Voto em bloco Partidário	22
1.3 SISTEMAS PARCIALMENTE MAJORITÁRIOS (MISTOS).....	22
1.3.1 Sistema Misto de Superposição	23
1.3.2 Sistema Misto de Correção	24
2 EFEITOS DO SISTEMA MAJORITÁRIO NAS ELEIÇÕES PARLAMENTARES.....	26
2.1 ASPECTOS GERAIS	26
2.2 INFLUÊNCIA NA QUANTIDADE DE PARTIDOS.....	27
2.3 GOVERNABILIDADE E RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA	32
2.4 DESPROPORCIONALIDADE ENTRE O TOTAL DE VOTOS E OS REPRESENTANTES ELEITOS	34
2.5 REPRESENTATIVIDADE NOS SISTEMAS MAJORITÁRIOS E MISTOS.....	37
3 ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS NA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MAJORITÁRIO NAS ELEIÇÕES PARLAMENTARES	42
3.1 MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL SE APLICADO O SISTEMA MAJORITÁRIO.....	42
3.2 ESTRUTURAS DOS DISTRITOS ELEITORAIS.....	47
3.3 PROJEÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA CÂMARA FEDERAL COM O SISTEMA MAJORITÁRIO	49
3.4 AS REFORMAS ATUAIS DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
REFERÊNCIAS.....	61

INTRODUÇÃO

Muito se comenta na imprensa sobre a Reforma Eleitoral e a possibilidade do uso do voto distrital nas eleições brasileiras. Há nesta linha de abordagem uma confusão de conceitos que se manifesta até nas falas dos próprios legisladores do congresso nacional: a menção do voto distrital está na realidade abarcando o conceito de Sistema Majoritário. E sabendo-se que a escolha do sistema eleitoral é uma decisão que influencia na própria forma como o poder será alcançado, de sua manutenção e o quão inclusivo será ou não às novas forças políticas, há muito interesse e retórica na defesa da manutenção do Sistema de Representação Proporcional ou de sua substituição pelo Sistema Majoritário nas eleições parlamentares. É óbvio que esta importância é fulcral nos casos onde a legislação eleitoral está circunscrita a um estado de direito democrático. Não há sentido em discutir nuances e ideias sobre o sistema eleitoral de uma nação se a mesma está sob o jugo de um governo autoritário, se o processo eleitoral é insipiente ou uma farsa a fim de manter uma imagem de “democracia”, tanto para uma parte do público interno, que sustenta a força governante, ou para satisfazer cobranças da comunidade política internacional.

A História nos mostra que, apesar de existir eleições há muito tempo, somente a partir do século XX as mesmas tornam-se uma ferramenta de participação popular nos desígnios de uma nação, mesmo que indiretamente pela representação. O conceito de “um homem, um voto” ainda não é realidade em muitos países em 2017. Muitas nações optaram por um sistema de acordo com o que foi decidido no legislativo; entretanto, torna-se contraditório, no mínimo, que o poder legislativo eleito escolha um sistema eleitoral diferente daquele que lhe proporcionou atingir este mesmo poder. Portanto, não é de se estranhar que a maioria das nações construiu o seu próprio sistema em decorrência de tradições (suas ou importadas do colonizador) ou por movimentos de ruptura institucional.

O Brasil é um país que, ao mesmo tempo, possui instituições que são o resultado de nossa origem portuguesa e outras que são adaptações de diferentes concepções, tais como a anglo-americana, germânica ou francesa. O Sistema Eleitoral em vigor, ainda sim, será um reflexo da luta política, de interesses dos que detém o

poder e influências doutrinárias e culturais próprias, não lhe sendo permitido se afastar do que a realidade política-jurídica lhe impõe.

Por isso, o presente trabalho se propõe a identificar o que resultaria ao espectro político-eleitoral a implantação do Sistema Majoritário nas eleições parlamentares, especificamente à Câmara de Deputados Federais. Logo, é partir de um ponto teórico robusto que se evitará a análise superficial muito comum nos artigos da imprensa e nos debates no mundo político. E como a nossa realidade político-jurídica é um produto sincrético de várias influências, torna-se interessante identificar os aspectos essenciais dos sistemas eleitorais das democracias mais representativas do mundo ocidental e de que forma os seus sistemas eleitorais poderiam dirimir algumas dúvidas que a teoria muitas vezes não alcança.

Depois de realizada esta aproximação conceitual, é preciso identificar as consequências, tanto positivas ou negativas, que trariam ao nosso sistema político como um todo ao se implantar o Sistema Majoritário nas eleições legislativas do Brasil. Portanto, é útil entender como este sistema afetou e ainda afeta as democracias onde está implantado; se esta forma de organização eleitoral é capaz de transformar o nosso processo eleitoral para um estágio mais racional e adequado às aspirações da cidadania e quais os aspectos críticos de seu uso.

Compreender como a nossa legislação lidaria com a possibilidade do uso do Sistema Majoritário nas eleições legislativas de âmbito federal, qual necessária adaptação na legislação eleitoral e até constitucional para a implantação deste sistema é a pedra angular na identificação de sua viabilidade ou não. E por isso analisa-se a PEC 77/2003 elaborada na Câmara Federal, a fim de realizar a crítica e identificar os pontos fortes e os pontos fracos deste projeto, e quais a consequência de sua aprovação.

Por fim, tenta-se esclarecer o que está em jogo nesta decisão fulcral no destino político de uma nação e dos seus cidadãos, em razão de ser a escolha do sistema eleitoral, por si só, uma alternativa tão política quanto confirmar o voto numa urna eletrônica.

1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DO SISTEMA MAJORITÁRIO

1.1 ORIGENS HISTÓRICAS

A busca por formas adequadas para escolha de governantes está presente na vida política desde que este processo passa a ser exercido por uma parte dos indivíduos que compõem uma sociedade. Como em todos os sistemas mais complexos, encontraremos indícios de que o mesmo surge de estruturas mais simples, num processo não tão uniforme, porém com suas interligações perceptíveis se analisadas cientificamente.

Já na Grécia antiga, os pensadores questionavam a melhor maneira de serem governados e de como esta escolha poderia influir na vida do Estado, no caso grego, de suas “poleis”. Heródoto (1950) assim demonstrava em sua obra História, a disputa de concepções de sua época a maneira pela qual os governantes deveriam ser escolhidos, ilustradas no diálogo entre três persas: Otanes, Megabises e Dario:

“Possam os inimigos dos Persas adotar a democracia! Quanto a nós, escolhamos homens virtuosos e coloquemos o poder em suas mãos. Acho que podemos incluir-nos nesse número, e, de acordo com a lógica, os homens sensatos e esclarecidos só podem dar excelentes conselhos.” (HERÓDOTO, 1950) ¹

Serão necessários vários séculos para que esta escolha se torne um sistema prático, que terá como marco histórico inicial a criação do Parlamento Inglês, ainda na Idade Média, onde documentos como *Charter of Liberties* e a Magna Carta são produtos de um movimento libertário britânico que “estabeleceu os alicerces para um Parlamento independente”. (KELLY et al, 2013, p. 61)

E a partir deste Parlamento, o sistema de maioria simples na escolha dos políticos que formariam a Câmara dos Comuns se tornará a tradição no sistema eleitoral britânico, sofrendo alterações no tocante da territorialidade, pois originalmente

¹ Em Histórias, III 80-82

“representavam as comunidades territoriais (não partidos, grupos ou indivíduos)” ² (NORRIS, 1995, p.68 tradução do autor) para, a partir de 1707, introduzir o conceito de assentos com um único membro em tal plenário: “tornaram-se a prática padrão depois de 1885, e os últimos assentos de dois membros foram abolidos em 1948”. ³ (NORRIS, 1995, p.68 tradução do autor)

Este pioneirismo britânico se espalhou, primeiramente, nos países que faziam parte do seu império, para depois se expandir ao redor do mundo, tornando o sistema majoritário utilizado, atualmente, por cento e treze nações (aprox. 52%) ⁴ nas eleições de seus representantes para legislatura nacional. Se não plenamente, em parte significativa da composição do plenário legislativo. Tais números podem ser obtidos realizando uma pesquisa no Banco de dados do sistema da IDEA – *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, que desde 2003 possui o status de “Observer” na ONU.

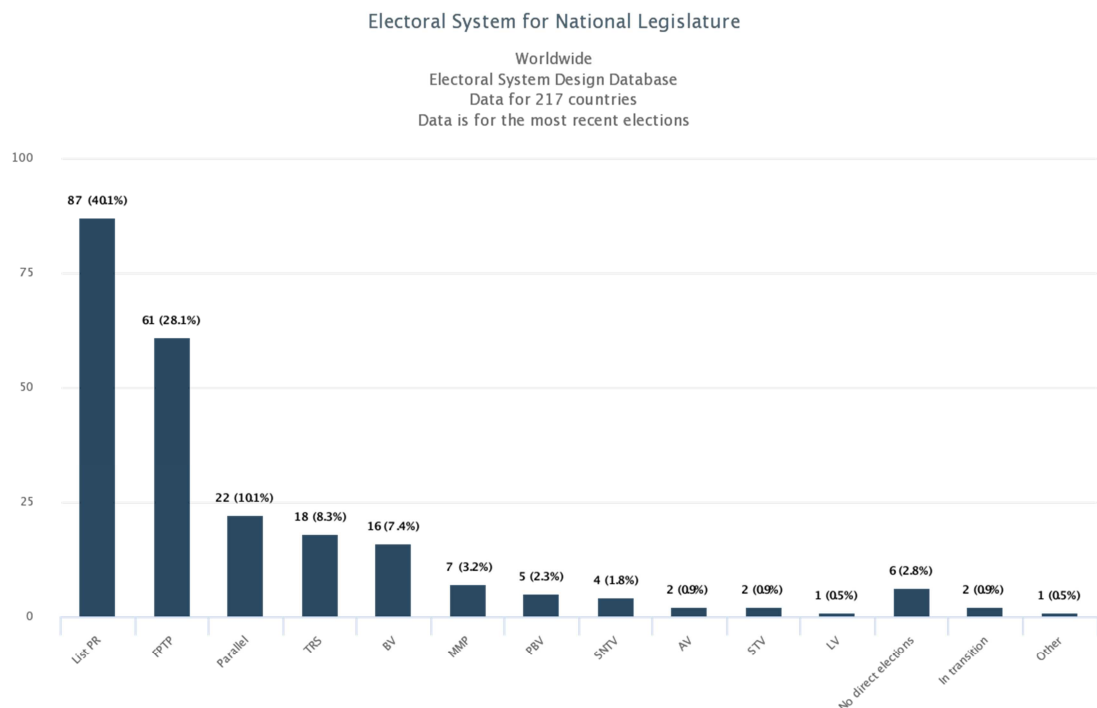


Figura 1 - Sistemas Eleitorais para Legislaturas Nacionais

Fonte: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/130355> acessado em 14/12/2017

² No original: “representing territorial communities(not parties or groups or individuals)”

³ No original: “became standard practice after 1885, and the last remaining dual-member seats were abolished in 1948.”

⁴ Soma dos percentuais das colunas FPTP/BV/PBV/AV/TRS (subtipos do sistema majoritário) + os do sistema misto (Parallel e MMP)

Assim sendo, das ações de barões feudais ingleses, descontentes com a Monarquia, unindo-se contra a tirania e restringido o poder monárquico, surge o embrião de um sistema eleitoral que se ramificará para diferentes sistemas de diversas formas de escolha de seus representantes legislativos, entretanto, sendo na essência herdeiros do sistema original britânico.

1.2 SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO

O Sistema Eleitoral Majoritário, ou apenas Sistema Majoritário, é a designação dada ao conjunto de regras e normas eleitorais utilizadas para organizar e coordenar as eleições aos cargos legislativos e executivos de um Estado. No presente trabalho, concentraremos a análise das variantes que dizem respeito ao processo eleitoral específico das câmaras baixas ou, no caso brasileiro, da Câmara de Deputados. Outros países possuem denominações semelhantes, como a “Câmara dos Representantes” ou a “Câmara dos Comuns” no Reino Unido.

Por uma questão de simples lógica, o sistema majoritário quando exercido em eleições para câmara de deputados exige que a circunscrição eleitoral esteja de acordo com o número de cadeiras da assembleia que estarão em disputa no pleito. Será visto adiante, que em determinadas formas, notadamente no sistema misto, poderá haver maior número de cadeiras do que de distritos. Igualmente, “existem variantes da fórmula majoritária que pode ser utilizadas em distritos plurinominais” (NICOLAU, 2004, p.23) onde o número de cadeiras será em número múltiplo aos dos distritos. Essa configuração usual da separação do colégio eleitoral em distritos no Sistema Majoritário é o provável motivo de associá-lo ao voto distrital; o que é um erro, pois é possível haver eleições majoritárias sem a efetiva divisão do eleitorado em distritos, o que ocorre nas eleições presidências do Brasil, ou ainda votos distritais com a escolha de diversos representantes.

Conforme Reynolds, Reilly e Ellis (2005), “existem um amplo número de diferentes sistemas eleitorais em uso atualmente e muitas mais permutações em cada forma” ⁵ (REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2005, p.3 tradução do autor).

Será utilizada a classificação deste autor no presente trabalho em razão da mesma ser clara, sintética e adequada a uma análise mais ampla. Reynolds, Reilly e Ellis (2005) dividem os sistemas eleitorais em famílias, num total de quatro, categorizadas entre a Família do Sistema Majoritário⁶, a do Sistema de Representação Proporcional, a do Sistema Misto e uma quarta família denominada como “Outros” para abarcar formas “sui generis” de formatação eleitoral. Analisar-se-á as Famílias do Sistema Majoritário e do Sistema Misto, devido a esta também ter características do sistema majoritário. Abaixo, a figura 2 esquematiza tal categorização:

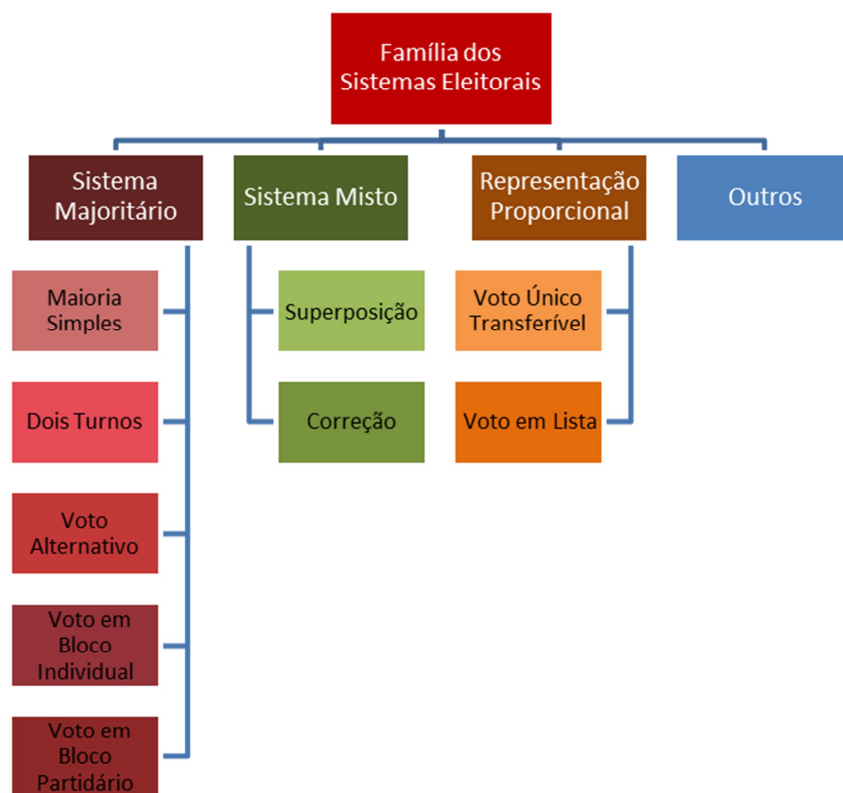


Figura 2 - Famílias de Sistemas Eleitorais

Fonte: Reynolds, Reilly e Ellis (2005) e Nicolau (2004) com adaptações

⁵ No original: “There are a large number of different electoral systems currently in use and many more permutations on each form”

⁶ Reynolds, Reilly e Ellis denominam o sistema majoritário pela dualidade “Plurality/Majority Systems”. Preferimos adotar a denominação única de “Sistema Majoritário”, usual em nossa literatura.

1.2.1 Sistema Majoritário de Maioria Simples

Este sistema é usado por 61 nações (28,1 % do total de 217 nações) conforme demonstrado pelo gráfico da figura 1 (pág. 13). Em 2004, utilizava-se deste sistema um total de 47 nações entre 199 analisadas, atingindo a população de mais 2,1 bilhões de pessoas (REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2005), pois a Índia era um dos estados a organizar as suas eleições pelo sistema majoritário de maioria simples. Trata-se da forma organizacional eletiva mais tradicional, sendo o modelo padrão no Reino Unido e em muitas de suas antigas colônias desde há séculos.

Geralmente na Grã-Bretanha e em muitos países que eram ex-colônias britânicas (como os Estados Unidos, Canadá, Índia, Quênia e Nigéria), a fórmula eleitoral mais comumente utilizada é a maioria simples, às vezes chamada de “o primeiro a passar a meta” (*first past the post* - FPTP). Em tais sistemas, o candidato que recebe mais votos (não necessariamente a maioria dos votos) ganha a eleição. Na verdade, sob tais condições, é bem possível que um candidato seja eleito com muito menos do que a maioria dos votos (dependendo de quantos candidatos se candidatam)⁷. (ISHIYAMA, 2012, p.159 tradução do autor)

O sistema majoritário de maioria simples, portanto, permite que aquele candidato que obtiver maior votação em relação aos demais candidatos sairá vencedor, por isso poderá ser uma maioria apenas relativa. É o caso da mais recente eleição britânica, em junho de 2017, onde no distrito de Lanark e Hamilton East, na Escócia, os números confirmam este aspecto, pois o vencedor “simplesmente atingiu o maior número de votos, representando muitas vezes a escolha da maior minoria”. (SARTORI, 1996, p. 17)

⁷ No original : “Generally in Britain, and in many countries that were former British colonies (such as the United States, Canada, India, Kenya, and Nigeria), the most commonly used electoral formula is the plurality formula, sometimes called first past the post (FPTP) system. In such systems the candidate who receives the most votes (not necessarily the majority of the vote) wins the election. Indeed, under such conditions it is quite possible for a candidate to be elected with far less than a majority of the vote”

Partidos	Candidatos	Quantidade de Votos	Percentual
Scottish National Party	Angela Crawley	16.444	32.6
Conservative Party	Poppy Corbett	16.178	32.0
Labour Party	Andrew Hilland	16.084	31.9
Liberal Democrats	Colin Robb	1.214	2.4
UK Independence Party	Donald Mackay	550	1.1

Tabela 1 - Resultados da eleição no Lanark e Hamilton East, Escócia - 2017

Fonte: The Guardian, 'UK Election 2017:Full Results' <https://www.theguardian.com/politics/ng-interativ> acessado em 17/12/2017

O sistema majoritário de maioria simples, em sua maioria das configurações nacionais, utiliza-se dos distritos uninominais, ou seja, apenas um representante é escolhido por distrito e, nos países parlamentaristas, estes representantes tentarão formar uma maioria para indicar o primeiro-ministro.

Os países são divididos em distritos territoriais uninominais; os eleitores dentro de cada distrito eleitoral marcam uma única cédula de votação (marcado por um 'X') para um candidato; o candidato com a maior participação de votos em cada lugar é eleito; e, por sua vez, o partido com o maior número de cadeiras parlamentares forma o governo.⁸ (NORRIS, 2004, p. 42 tradução do autor)

1.2.2 Sistema Majoritário de Dois Turnos

O sistema de dois turnos guarda semelhança ao de maioria simples, entretanto ele possui uma salvaguarda que impede de um candidato vencer as eleições sem ter uma maioria previamente definida. Usualmente, exige-se que o candidato vencedor obtenha maioria absoluta no primeiro turno para já ser eleito (50 % dos votos válidos + 1 voto). Caso esta maioria não seja alcançada por nenhum candidato, um novo turno de eleições é marcado para uma nova disputa eleitoral entre os candidatos mais votados. Neste aspecto, existem diferenças entre os ordenamentos eleitorais nos diversos países que o adotam. É possível criar uma subdivisão no sistema majoritário de dois turnos, conforme explanação de Bormann e Golder (2013):

⁸ No original : "countries are divided into territorial single-member constituencies; voters within each constituency cast a single ballot (marked by a 'X') for one candidate ; the candidate with the largest share of the vote in each seat is elected; and in turn the party with the largest number of parliamentary seats forms the government.

No sistema de segundo turno de maioria absoluta, os dois mais votados irão para a segunda rodada, onde quem ganha mais votos – necessariamente uma maioria absoluta – é eleito. Num sistema de dois turnos com maioria relativa, todos os candidatos que ultrapassarem algum limiar pré-ordenado irão para a segunda rodada, onde quem ganha a maioria dos votos, quer seja uma maioria absoluta ou não, é eleito.⁹ (BORMANN; GOLDER, 2013, p. 362 tradução do autor)

Esta forma de segundo turno com maioria relativa é o sistema escolhido pela França. Essa nação europeia adotou este sistema a partir de 1958 para escolha da Assembleia Nacional Francesa e deste então o utiliza, modificando os parâmetros para a linha de corte, atualmente estáveis deste o ano de 1976.

França alcançou finalmente o ajuste no nível de 12,5% a partir de 1976. É um limiar bastante elevado já que, por exemplo, uma taxa de participação de 80 % dos inscritos leva que, para chegar ao segundo turno, um candidato deve ter obtido ao menos 15,6% dos votos válidos.¹⁰ (PASQUINO, 2011, p. 146 tradução do autor)

A Assembleia Nacional Francesa é composta por 577 deputados à razão de um deputado por distrito, caracterizando a composição distrital uninominal, que a cada cinco anos são renovados ou num período inferior no caso de o Presidente da República dissolver o Parlamento e convocar eleições antecipadas. Nas eleições legislativas de 2017, o grande vencedor foi o movimento *La République en marche* liderado pelo atual presidente da República Francesa, Emmanuel Macron, com 306 eleitos (43,06 % dos votos válidos). É interessante ressaltar que somente quatro deputados, considerando todos os partidos, obtiveram a maioria absoluta já no primeiro turno.¹¹

1.2.3 Sistema Majoritário de Voto Alternativo

O Sistema Majoritário de Voto Alternativo pode ser considerado uma adaptação ao sistema de dois turnos, onde o segundo turno não ocorre por uma nova vota-

⁹ No original: “In a majority-runoff TRS, the top two vote winners go through to the second round, where whoever wins the most votes – necessarily an absolute majority – is elected.”

¹⁰ No original “Francia se alcanzó finalmente el ajuste en el nivel de 12,5 % a partir de 1976. Es um umbral bastante elevado ya que , por ejemplo , uma tasa de participación de voto de 80% de los empadronados conlleva que, para llegar al segundo turno , un candidato deve haber obtenido al menos 15,6 % de los votos efectivamente emitidos.”

¹¹ Fonte: ‘Résultats Des Élections Législatives 2017’ [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_legislatives-2017/\(path\)/legislatives-2017/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_legislatives-2017/(path)/legislatives-2017/FE.html) acessado em 16/12/2017

ção porque se utiliza de um ranqueamento já determinado pelo eleitor no primeiro turno da eleição. Este sistema é o regramento em somente duas nações para escolha de sua legislatura nacional, a saber: Austrália e Papua Nova Guiné. Entretanto, se considerarmos que a Austrália, um estado tradicionalmente democrático, desde 1918 se vale deste método é essencial entender o funcionamento deste sistema.

O voto alternativo, assim como os outros sistemas majoritários já citados, usualmente divide a nação em distritos uninominais e ao se preencher a cédula de votação o eleitor não deve fazer uma escolha única e sim decidir “um ordenamento” entre os candidatos, ordenando-os por completo.

Ao invés de simplesmente apontar o seu candidato favorito, os eleitores classificam os candidatos na ordem de sua escolha, marcando um "1" para o seu favorito, '2' para a segunda escolha, '3' para a terceira escolha e assim por diante.¹² (REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2005, p. 47 tradução do autor)

É importante destacar que este ordenamento só terá função caso não haja vencedor com maioria absoluta já no “primeiro turno”. Se nenhum candidato atingir a maioria absoluta na preferência dos eleitores existe um sistema de transferência de votos, que faz com que “os candidatos de menor sucesso sejam eliminados e seus votos realocados em conformidade a sua segunda preferência até um dos candidatos obter a maioria absoluta”¹³ (REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2005, p. 48 tradução do autor). Adiante, um exemplo da cédula de votação da Austrália na Figura 3 e na Figura 4 um exemplo de como as várias transferências resultam na maioria absoluta de um dos candidatos.

¹² No original : “Rather than simply indicating their favoured candidate, under AV electors rank the candidates in the order of their choice, by marking a ‘1’ for their favourite, ‘2’ for their second choice, ‘3’ for their third choice and so on.”

¹³ No original : “the least successful candidates are eliminated and their votes reallocated according to their second preferences until one candidate has an absolute majority.”

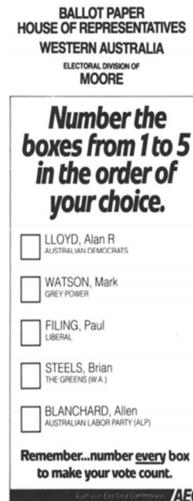


Figura 3 - Cédula de votação de um distrito australiano

Table 3.2 An alternative vote election result: division of Hume (New South Wales) in the 1993 Australian federal elections

	Count one	Next count	Count two	Next count	Count three	Next count	Count four
Dave Cox (IND)	2,028	+864	2,892 eliminated				
Ian Buchanan (Democrats)	1,824 eliminated						
Phil Archer (Labor)	29,773	+562	30,335	+1,605	31,940	+1,035	32,975
Stephen Ward (Liberals)	13,681	+140	13,821	+392	14,213 eliminated		
John Sharp (National)	23,942	+256	24,198	+872	25,070	+13,174	38,244 elected
Non-transferable		2		23		4	

Source: Australian Electoral Commission (1993).

Figura 4 - Divisão de votos do distrito de Hume, Austrália em 1993.

Esta forma de votação é defendida por Donald L. Horowitz, Professor emérito de Direito e Ciência Política na *Duke University*. Horowitz (2014) defende que “em sociedades severamente divididas com partidos de base étnica, a regra maioria simples resulta em dominação étnica”¹⁴ (HOROWITZ, 2014, p. 5 tradução do autor). E para suportar tal tese, Ben Reilly (2004), num estudo realizado em Papua Nova Guiné pós-independência, que implantara o sistema majoritário de maioria simples, mostrou que os antigos chefes tribais, que no sistema anterior eram incentivados a acordos, a coalizarem-se multi-etnicamente e a assumir compromissos com outros candidatos para serem eleitos no sistema do voto alternativo, com a mudança passam a agirem de forma competitiva.

Quando esses incentivos foram removidos, e os atores políticos foram confrontados com diferentes conjuntos de suposições estratégicas, seu comportamento mudou de acordo. O resultado foi o aumento dos níveis de violência, acréscimos de membros não representativos do parlamento, um sistema de partido fragmentado e diminuindo perspectivas gerais para a

¹⁴ No original: “In severely divided societies with ethnically based parties, ordinary majority rule usually results in ethnic domination.”

consolidação da democracia em Papua Nova Guiné.¹⁵ (REILLY, 2004, p. 93 tradução do autor)

1.2.4 Sistema Majoritário de Voto em Bloco Individual

No Sistema Majoritário de Voto em Bloco Individual o eleitor escolherá quantos candidatos forem o número de cadeiras no distrito em que está inscrito. Isso significa que os distritos neste caso são plurinominais, ou seja, mais de um candidato pode ser eleito no mesmo distrito ($M > 1$). Uma característica peculiar desta fórmula eleitoral reside no fato de ser um sistema bem adaptado a colégios eleitorais onde não existem partidos formais ou são muito fracos (REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2005). Entre as nações que o utilizam estão várias nações-ilhas (Ilhas Cayman, Ilhas Malvinas, Ilha de Man, Jersey, Samoa) ou países árabes de pequeno território (Líbano, Omã). (REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2005) Por ventura, ao se considerar uma unidade federativa do Brasil como um distrito, esse sistema seria o que está definido em nossa legislação quando se renovam $\frac{2}{3}$ do Senado Federal.

Alguns autores, como Reilly, caracterizam este sistema como uma aplicação do sistema de maioria simples em distritos plurinominais (REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2005). Há um grave efeito nesta forma de escolha de representantes, porque é o sistema comprovadamente mais passível de resultar eleições com uma desproporcionalidade impensável noutros sistemas. “Nas Ilhas Maurício em 1982 e 1995, por exemplo, o partido de oposição anterior à eleição venceu todos os assentos na legislatura com somente 64 por cento e 65 por cento dos votos, respectivamente”.¹⁶ (REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2005, p. 44 tradução do autor) Gallagher e Mitchell (2005) fornecem mais detalhes sobre a falha deste sistema eleitoral:

Este permite que a maioria, ou mesmo a minoria mais forte, obtenha todos os assentos em uma circunscrição. Sob qualquer outro sistema eleitoral, a proporcionalidade tende a aumentar à medida que a magnitude do dis-

¹⁵ No original: “When these incentives were removed, and political actors were faced with a different set of strategic assumptions, their behaviour changed accordingly. The result has been increasing levels of violence, increasingly unrepresentative members of parliament, a fragmenting party system and decreasing overall prospects for the consolidation of democracy in Papua New Guinea.”

¹⁶ No original : “In Mauritius in 1982 and 1995, for example, the party in opposition before the election won every seat in the legislature with only 64 per cent and 65 per cento of the vote, respectively.”

trito aumenta. Sob o voto em bloco, no entanto, quanto maior a magnitude do distrito, maior, provavelmente, a desproporcionalidade, e resultando em menos representativo o Parlamento ou Conselho.”¹⁷ (GALLAGHER; MITCHEL, 2005, p. 593 tradução do autor)

1.2.5 Sistema Majoritário de Voto em bloco Partidário

O último sistema majoritário analisado, o de Voto em Bloco Partidário, é extremamente simples, pois o eleitor vota no partido, que estipulará quais os candidatos no distrito elaborando uma lista que conterà um número de nomes de acordo com a quantidade de vagas em disputa neste distrito para o Parlamento. Somente cinco países africanos utilizam este sistema como principal meio de acesso ao parlamento ou de forma acessória. Por exemplo, no Egito, 448 cadeiras do parlamento são distribuídas pelo sistema de maioria simples, nos distritos uninominais, e pelo voto em bloco partidário nos distritos plurinominais. São reservados ainda 120 assentos exclusivamente por voto em bloco partidário nos quatro maiores distritos plurinominais. (NORRIS, 1995)

1.3 SISTEMAS PARCIALMENTE MAJORITÁRIOS (MISTOS)

Os Sistemas Mistos são aqueles sistemas que possuem modelos de representação proporcionais e majoritários de eleição para o mesmo tipo de cargo eletivo. Há uma combinação entre esses dois tipos de sistemas, destinando parte das cadeiras da câmara baixa a serem preenchidas por votação majoritária e parte por representação proporcional. Esta combinação de sistemas visa minimizar os defeitos de cada sistema e possibilitar parcialmente as vantagens dos mesmos, num equilíbrio que é buscado a partir do último quartil do séc. XX. É o que afirma Jairo Nicolau, pois “até o final dos anos 1980, apenas a Alemanha e o México utilizavam sistemas eleitorais mistos.” (NICOLAU, 2004, p. 63)

¹⁷ No original : “It enables a majority, or even the strongest minority, to take all the seats in a constituency. Under every other electoral system, proportionality tends to increase as district magnitude increases. Under the block vote, however, the higher the district magnitude, the higher the likely disproportionality, and the less representative is the resulting parliament or council.”

Esta tentativa de encontrar na combinação dos dois sistemas uma forma de contrabalançar as virtudes e defeitos de ambos, vem se tornando uma tendência onde opta-se por reformar o sistema eleitoral. Os autores Diamond e Plattner (2006) observam os motivos para essa tendência:

Mas o sistema misto está crescendo em apelo, em parte porque proporciona algum grau de proporcionalidade, enquanto tempera a tendência da Representação Proporcional à fragmentação partidária, e em parte porque permite aos países obter alguma equidade e inclusão de RP, juntamente com algo de responsabilidade direta para os distritos eleitorais territoriais que vem mais naturalmente com os distritos uninominais.¹⁸ (DIAMOND; PLATTNER, 2006, p. Xii tradução do autor)

1.3.1 Sistema Misto de Superposição

Neste trabalho, se usará a denominação “superposição” utilizada por Jairo Nicolau, conforme sua explicação:

O sistema misto também é conhecido na literatura internacional com outras denominações: *parallel system* e *combined independent system*. Segui aqui a sugestão de Louis Massicote e Andre Blais (1999:349) e adotei o termo superposição (no lugar de combinação, utilizado na primeira edição)[...] (NICOLAU, 2004, p. 64)

Esta terminologia também é seguida por Bormann e Golder, num artigo escrito por ambos que delimitam “Um sistema de superposição é aquele em que as fórmulas majoritárias e proporcionais são aplicadas em diferentes níveis eleitorais”¹⁹ (BORMANN; GOLDER, 2013, p. 363 tradução do autor)

De acordo com a base de dados da IDEA, no ano de 2017, ao todo vinte e duas nações utilizam um sistema misto de superposição para o pleito legislativo. Entre os maiores colégios eleitorais estariam o Japão, Coreia do Sul e a Federação Russa. Morris define sucintamente este sistema, esclarecendo com sua definição,

¹⁸ No original : “But the mixed system is growing in appeal, in part because it provides for some degree of proportionality while tempering PR’s tendency to party fragmentation, and in part because it enables countries to get some of the fairness and inclusion of PR along with some of the direct accountability to territorial constituencies that comes most naturally with single-member districts.”

¹⁹ No original : “A superposition system is one in which the majoritarian and proportional formulas are applied in different electoral tiers.”

do porquê na literatura anglo-saxã os termos usados são “*parallel or combined independent system*”:

Neste sistema os votos são contados separadamente em ambos os tipos de cadeiras, de modo que a participação do voto para cada elemento na lista partidária não está relacionado com a distribuição de assentos nos distritos uninominais. Como resultado, o sistema combinado-independente está mais próximo do espectro do “majoritário” do que do “proporcional”.²⁰ (NORRIS, 2004, p. 56 tradução do autor)

Os ordenamentos eleitorais das vinte e duas nações, que baseiam o seu pleito pelo sistema misto de superposição, possuem diversas maneiras de dispor a parte que cabe a cada diferente sistema eleitoral. Haverá nações onde a divisão é idêntica, com 50% para cada forma de sistema, como nos casos de Andorra²¹ e da Rússia²² aonde a metade dos representantes chega ao parlamento por escolha majoritária de maioria simples e a outra metade por representação proporcional, sendo 14/14 representantes em Andorra e 225/225 à Duma Russa, respectivamente; e outras que determinam os percentuais com grandes intervalos entre os sistemas. Existem ainda divisões incomuns: O Paquistão reserva 80% (272 cadeiras) do parlamento para os eleitos no sistema majoritário de maioria simples e reserva 20% (70 cadeiras) a serem divididas proporcionalmente entre os partidos com assentos no parlamento, sendo que deste total, 60 cadeiras serão para representantes femininas e os dez restantes reservadas para minorias.²³

1.3.2 Sistema Misto de Correção

No Sistema Misto de Correção, de igual forma ao de superposição, existem duas fórmulas diferentes de se obter uma vaga ao parlamento. O que diferencia é que no Sistema Misto de Correção as escolhas se relacionam entre si, influenciando-se mutuamente na distribuição de cadeiras. Jairo Nicolau conseguiu sintetizar o padrão recorrente na maioria das nações que utilizam este sistema:

²⁰ No original : “In these systems the votes are counted separately in both types of seat so that the share of the vote for each party cast in the party lists is unrelated to the distribution of seats in the single-member districts. As a result combined-independent systems are closer to the ‘majoritarian’ than the ‘proportional’ end of the spectrum.”

²¹ <https://www.idea.int/node/278005>

²² <https://www.idea.int/node/278005>

²³ <https://www.idea.int/node/200047>

a) As cadeiras são distribuídas nacionalmente (ou no âmbito regional) proporcionalmente aos votos dados na lista; b) do total de cadeiras obtidas pelos partidos são subtraídas as que o partido conquistou nos distritos uninominais; c) a diferença é ocupada pelos primeiros candidatos da lista (NICOLAU, 2004, p. 68)

Tomando a Alemanha como exemplo verifica-se que, desde 1953, o eleitor pode escolher um representante do distrito, que será eleito por maioria simples, e, noutro voto, escolhe a lista do partido de sua preferência. O *Bundestag* (Parlamento Alemão) terá o total de 598 representantes, sendo 299 para os vencedores dos distritos e os outros 299 a serem distribuídos proporcionalmente entre os partidos. O sistema é complexo, inclusive com a possibilidade de variabilidade do número total de cadeiras no parlamento em razão dos números finais da eleição, porém a explicação de Norris (1997) é elucidativa:

Os deputados restantes são eleitos nas listas de partidos fechados em cada região (*Land*). Os partidos que recebem menos de um limiar mínimo especificado nos votos de lista (cinco por cento) não têm direito a qualquer assento. O número total de lugares, que um partido recebe na Alemanha, é baseado no Método Niemeyer, o que garante que os assentos sejam proporcionais ao segundo voto emitido para as listas do partido. Pequenos partidos que receberam, digamos 10% do voto da lista, mas que não conquistaram absolutamente nenhum assento individual, são completados até terem 10 por cento de todos os assentos no Parlamento. É possível que um partido for alocado em lugares "excedentes" quando ganha mais assentos distritais no voto do distrito uninominal do que é de direito sob o resultado dos votos em lista.²⁴ (NORRIS, 1997, p. 301 tradução do autor)

²⁴ No original : MPs are elected from closed party lists in each region (Land). Parties, which receive, less than a specified minimum threshold of list votes (5 per cent) are not be entitled to any seats. The total number of seats, which a party receives in Germany, is based on the Niemeyer method, which ensures that seats are proportional to second votes cast for party lists. Smaller parties which received, say, 10 per cent of the list vote, but which did not win any single member seats outright, are topped up until they have 10 per cent of all the seats in Parliament. It is possible for a party to be allocated 'surplus' seats when it wins more district seats in the single-member district vote than it is entitled to under the result of the list vote."

2 EFEITOS DO SISTEMA MAJORITÁRIO NAS ELEIÇÕES PARLAMENTARES

2.1 ASPECTOS GERAIS

A vida política de uma nação é mais do que a forma pela qual os eleitores elegem os seus representantes ou governantes. Há muito mais para compreender do que apenas focar nas famílias de sistemas eleitorais. Os partidos, as classes dominantes, a sociedade e seus valores. Entretanto, o que já demonstra Segado: “o fato de que a transformação de um elemento pode fazer mudar de modo fundamental as funções e as consequências do sistema” ²⁵ (FERNÁNDEZ SEGADO, 1994, p. 13 apud NOHLEN, 1981, p. 53 tradução do autor). Logo, torna-se determinante conhecer todos os fatores influenciadores, e o sistema eleitoral é um deles.

Ao se analisar os diversos sistemas eleitorais é facilmente perceptível que exista muita variabilidade em suas formatações. O interessante é que, conforme Vallès e Bosch afirmam, a escolha do sistema eleitoral é resultado de decisões políticas calculadas. Portanto, o Sistema Majoritário, ao ser escolhido, independentemente do tipo, poderá resultar em consequências políticas extremamente importantes, pois influenciará direta ou indiretamente na maneira como o poder político é alcançado e mantido. (VALLÈS; BOSCH, 1997)

Portanto, no decorrer deste capítulo serão analisados os efeitos do Sistema Majoritário e os detalhes mais controversos de seu uso na intenção de antever os prós e os contras, num suposto emprego nas eleições dos deputados federais brasileiros.

Dentre os diversos fatores que influenciam as eleições parlamentares, dois são fundamentais quando a eleição ocorre através do Sistema Majoritário: a forma em que se transformarão os votos aos candidatos em assentos no parlamento e a distribuição dos distritos eleitorais. A maneira na qual esses elementos são ajustados e a sua força ou neutralização definem em muito os efeitos decorrentes.

²⁵ No original : “el hecho de la transformación de um elemento puede hacer cambiar de modo fundamental las funciones y las consecuencias del sistema.”

(DIETER NOHLEN, et al, 2007) É correto, então, sempre se levar em consideração estes dois aspectos quando analisado o Sistema Majoritário nas eleições parlamentares, ou seja, tanto as características do distrito que ele representa (seu tamanho, se é uninominal ou plurinominal) quanto a forma como a votação é realizada (maioria simples, maioria relativa, dois turnos, voto relativo etc.).

2.2 INFLUÊNCIA NA QUANTIDADE DE PARTIDOS

Um dos maiores estudiosos dos sistemas partidários e sua relação com o sistema eleitoral é sem dúvida Maurice Duverger, cuja tese por ele elaborada possuía afirmações categóricas, que mais tarde seriam denominadas “Leis de Duverger”, tamanha a sua importância. A primeira lei seria a seguinte: “a regra de maioria simples tende ao bipartidarismo”.²⁶ (NORRIS, 2004, p. 81 tradução do autor)

Contudo, essa “lei” foi muito criticada porque na prática foram encontradas várias exceções a si. O próprio Duverger explica ser uma “lei sociológica” passível de vulnerabilidades por pretender mais explicar as relações de seu objeto de estudo e interpretá-lo do que revelar a sua essência, da maneira que ocorre nas ciências exatas. (DUVERGER; SARTORI, 1998) Entendemos que nesta polêmica, a melhor abordagem é dada por Sartori quando afirma claramente que:

[...] nas ciências sociais as leis não podem ser e nunca serão determinísticas, admitindo, portanto, certo desvio. [...] Isto significa que, dado a causa C, o efeito E permanece indeterminado e não pode ser conhecido com segurança *ex ante*. Contudo, uma presunção causal ainda se justifica, por que sabemos, em primeiro lugar, que algum efeito certamente se seguirá e, em segundo lugar, que um determinado efeito é mais provável do que qualquer outro. (SARTORI, 1996, p. 45)

Essa assertiva de Duverger, que teoriza sobre o bipartidarismo no Sistema Majoritário de Maioria Simples, foi a que mais suscitou questionamentos pelos cientistas políticos, sendo que a partir da década de 80 vários estudos buscaram pô-la à prova empiricamente.

²⁶ No original : “the plurality single-ballot rule tends to party dualism.”

Afinal, deve-se defender a visão clássica de Duverger no tocante a tendência de bipartidarismo em sistemas majoritários de um só turno, isto é, de maioria simples? O próprio autor alega que houve más interpretações do que ele afirmara. (DUVERGER; SARTORI, 1998) Apesar de não abandonar o cerne de sua visão, este a condicionaria apontando dois aspectos que se relacionam para o que esta tendência prevaleça, onde o primeiro fator influenciaria o segundo, gerando um círculo vicioso. O primeiro fator seria o fator mecânico, na “sub-representação” de um terceiro partido. Duverger (1992) usa como exemplo o que aconteceu com o Partido Liberal do Reino Unido:

É verdade que, num regime majoritário de dois partidos, o vencido se encontra sempre sub-representado em comparação com o vencedor [...] porém, na hipótese da presença de um terceiro partido, a sub-representação deste é ainda mais acentuada que a do menos favorecido dos outros dois, como muito bem demonstra o exemplo britânico. Antes de 1922, o Partido Trabalhista estava sub-representado em relação com o Partido Liberal; depois desta data, se reproduz regularmente a circunstância inversa [...]. Assim, mecanicamente, o sistema eleitoral desfavorece ao terceiro partido. Então, qualquer partido novo que pretenda competir com os dois antigos é demasiado débil, o sistema atua em seu desfavor e levanta uma barreira que se opõe a sua aparição. Porém, se o partido nascente supera a um de seus predecessores, este último fica na terceira posição e o processo de eliminação se inverte.²⁷ (DUVERGER, 1992, p. 38 tradução do autor)

O segundo fator para Duverger (1992) seria o fator psicológico, pois os eleitores começariam a escolher a quem dar o voto pelo menos pior ou pelo voto útil, fazendo com que a terceira força aos poucos fosse perdendo a capacidade de angariar votos fora do círculo de seus partidários, provocando o que Duverger qualifica como “polarização”:

O fator psicológico apresenta a mesma ambiguidade. No caso de três partidos que participam num sistema eleitoral de maioria simples com um só turno, os eleitores reparam muito rapidamente que seus votos se perdem se continuam entregando-os ao terceiro partido: daí sua tendência natural a vo-

²⁷ No original: “Es verdad que en un régimen mayoritario de dos partidos, el vencido se encuentra siempre subrepresentado en comparación con el vencedor(...): pero, en la hipótesis de la presencia de un tercer partido, la subrepresentación de éste es aún más acentuada que la del menos favorecido de los otros dos, como muy bien lo demuestra el ejemplo británico. Antes de 1922, el partido laborista estaba subrepresentado en relación con el partido liberal; después de esta fecha, se reproduce regularmente la circunstancia inversa (...). Así, mecánicamente, el sistema electoral desfavorece al tercer partido. Entonces, cualquier partido nuevo que intente competir con los dos antiguos es demasiado débil, el sistema actúa en su contra y levanta una barrera que se opone a su aparición. Pero si el partido naciente supera a uno de sus predecesores, este último queda en la tercera posición y el proceso de eliminación se invierte.”

tar ao menos mal de seus adversários para evitar o êxito do pior.²⁸
(DUVERGER, 1992, p. 38 tradução do autor)

O trabalho de Sartori (1996) será fundamental para, ao mesmo tempo, realizar uma crítica metodológica na aceitação ou no rechaçamento das hipóteses de Duverger, e refinar a busca das causas desta bipartidarização que, realmente, na prática é muito frequente, porém não determinada. Como afirma Pasquino, “a lei de Duverger foi reformulada e apurada por Sartori”.²⁹ (PASQUINO, 2011, p.141 tradução do autor)

E quais foram os ajustes e acréscimos explanados por Sartori (1996) em sua argumentação? O primeiro ponto a ser refinado por Sartori reside no fato de que mesmo em países onde as eleições parlamentares são por maioria simples existem mais do que dois partidos (mesmo Duverger não nega este fato). O que Sartori (1996) refina é que o bipartidarismo é na realidade um sistema onde, num rol de várias legendas, apenas duas têm a real capacidade de formar o governo, no sistema parlamentarista, ou de possuir a maioria da câmara baixa no Presidencialismo. Eis a sua argumentação:

A verdade é que em qualquer sistema político encontraremos partidos que não fazem diferença: podem aparecer ou desaparecer sem que sejam notados. O Reino Unido não tem oito partidos significativos, nem a Itália tem quinze, ou a Irlanda ou Alemanha seis. (SARTORI, 1996, p. 46)

Sartori (1996) vai além ao questionar o seguinte: a opção por dois candidatos é plenamente lógica no contexto de um distrito uninominal; entretanto, não é automático que esta característica territorial se expanda a todo um espaço nacional, já que a mesma disputa num distrito, entre dois partidos com chances reais de vitória, não é necessariamente similar para o cenário nacional. Este autor encontrará noutro fator, que, concomitantemente ao sistema eleitoral, forjará esta tendência ao bipartidarismo ou não: o sistema partidário. Ele explicará a sua visão resumidamente desta forma:

²⁸ No original : “El factor psicológico presenta la misma ambigüedad. En el caso de tres partidos que participan en un sistema electoral de mayoría con una sola vuelta, los electores advierten muy pronto que SUS votos se pierden si continúan entregándolos al tercer partido: de ahí su tendencia natural a votar al menos malo de sus adversarios para evitar el éxito del peor.”

²⁹ No original : “La Ley de Duverger há sido reformulada y precisada por Sartori.”

O problema em exame pode agora ser reformulado da seguinte forma: os sistemas de pluralidade³⁰ só têm influência (além do distrito) depois que o sistema partidário se estrutura coincidentemente com o surgimento dos partidos de massa, ou como reação a eles. A implicação importante é a seguinte: há muito que estamos sendo enganados, neste particular, por evidências que na verdade nada provam. Os autores que negam o efeito reduutivo dos sistemas de pluralidade quase invariavelmente se referem a sistemas partidários desestruturados, contestando, assim, uma lei em situações em que a lei não é aplicável. (SARTORI, 1996, p. 52)

Por fim, podemos indicar que o raciocínio de Sartori (1996) induz que o Sistema Majoritário não é por si só a causa do bipartidarismo, mas integra, com suma importância, os conjuntos de fatores que influenciarão no surgimento desta característica. Ele não será causa primaz, porém é com absoluta certeza, dentro de certos parâmetros, um dos fatores predominantes na determinação deste fenômeno partidário. Ainda acrescentará, criando, como ele mesmo esclarece, quatro regras determinística, influenciadas, em grande medida, pela distribuição do eleitorado. Ei-las:

Regra nº. 1: Um sistema baseado na pluralidade não pode, por si mesmo, produzir um formato bipartidário em escala nacional (conforme definimos), mas em quaisquer circunstâncias ele ajudará a manter um sistema bipartidário já existente.

Regra nº. 2: No longo prazo, um sistema de pluralidade produzirá o formato de dois partidos (mas não a eternização dos mesmo partidos) sob duas condições: a primeira, que o sistema partidário seja estruturado; a segunda, que o eleitorado, refratário a qualquer pressão do sistema eleitoral, esteja disperso pelos vários distritos em proporção abaixo da pluralidade.

Regra nº. 3: Inversamente, um formato bipartidário é impossível – sob quaisquer sistema eleitoral - se minorias raciais, linguísticas, ideologicamente alienadas, centralizadas em um tema ou de outra forma incoercíveis (e que não podem ser representadas por dois partidos de massa) se concentrarem em proporção acima da pluralidade em bolsões geográficos localizados ou em certos distritos eleitorais.

Regra nº. 4: Finalmente, os sistemas de representação proporcional também mostram efeitos redutivos, embora em escala menor e menos predizível, na medida de sua não-proporcionalidade.(SARTORI, 1996, p. 55 e 56)

Concluindo, Norris (2004) também demonstrará por dados empíricos, mostrados na tabela 2 que se as proposições de Duverger forem consideradas como “tendências” e não como “leis” infalíveis, e ao serem analisadas conjuntamente com ou-

³⁰ O termo “plurality” é traduzido como pluralidade nesta obra de Sartori. Assim como Jose Nicolau acredito que o termo mais adequando para o português seria “maioria simples”, mas na citação transcrevi a forma em que foi publicado.

tras variáveis do espectro político, como realizado por Sartori, é possível encontrar o que se chama de “efeito redutivo” no número de partidos, conforme explicado pela cientista política:

Esta generalidade confirma a principal proposição de Duverger de que o Sistema Majoritário de maioria simples tende para o bipartidarismo, enquanto a Representação Proporcional está associada com o multipartidarismo. [...] Além disso, as variações evidentes dentro de cada família eleitoral mostra que a relação entre sistemas eleitorais e sistemas partidários é um probabilístico não universal.³¹ (NORRIS, 2004, p.86 tradução do autor)

Tipo de sistemas eleitorais	Número Médio de partidos com no mínimo um assento no Parlamento	Número Médio de partidos relevantes (mais de 3% de assentos) no Parlamento	Número de Países
Voto Alternativo	9.00	3.00	1
Voto em Bloco	5.60	4.57	10
Segundo Turno	6.00	3.20	23
Maioria Simples	4.78	3.09	49
Sistemas Majoritários	5.22	3.33	83
Superposição	8.89	3.94	19
Correção	8.71	6.17	7
Sistemas Mistos	8.85	4.52	26
Voto Individual	5.00	2.50	2
Voto em lista de partido	9.68	4.82	59
Sistemas de Representação Proporcional	9.52	4.74	61
TOTAL	7.05	4.12	170

Tabela 2 - Grau de proporcionalidade das Câmaras Baixas³² (NORRIS, 2004, p. 84)

Fonte : Os resultados das eleições foram calculados a partir do repositório “Elections Around the World” www.agora.stm.it/alllinks.htm.

³¹ No original : “This generally confirms Duverger's main proposition that plurality electoral systems tend towards party dualism, while PR is associated with multipartyism. (...)Moreover the variations evident within each electoral family show that the relationship between electoral systems and party systems is probabilistic not universal(...)

³² A presente tabela é uma adaptação do apresenta na obra de Norris, 2004. Os dados incluem os resultados de 1.263 disputas partidárias em eleições a câmara baixa dos parlamentos de 1995 a junho de 2000.

2.3 GOVERNABILIDADE E RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA

A escolha dos sistemas majoritários teria como ponto positivo a criação de governos majoritários de um único partido. Isso seria virtuoso nos estados onde vigora o regime parlamentarista, pois produziriam gabinetes mais estáveis e duradouros. Aliado a isso, haveria outra qualidade desejável: um maior controle político do governante por parte dos governados em razão da melhor identificação dos responsáveis pelas políticas de determinado governo eleito. (NICOLAU, 2004)

A formação de governo se torna mais fácil no Sistema Majoritário quando um partido obtém maioria absoluta no parlamento. É o “modelo Westminster” que é originário do Reino Unido e que ainda é utilizado nos países parlamentaristas com o sistema eleitoral semelhante ao britânico. Aparentemente esta maneira de formar-se governos propicia maior estabilidade e coesão política no grupo que governa um país. A crítica a este efeito do Sistema Majoritário de Maioria Simples é que nem sempre esta maioria é possível de se atingir ou obtém-se uma maioria parlamentar tendo somente 40% dos votos gerais. Foi desta forma que, na década de 80, Margaret Thatcher fora escolhida primeira-ministra por três eleições consecutivas pelo Partido Conservador britânico, tendo inúmeras dificuldades políticas para governar. Semelhante fato ocorreria posteriormente com Tony Blair, já este escolhido pelo Partido Trabalhista. Neste sentido, o uso do segundo turno nas eleições majoritárias pode ser uma forma a atingir-se maior espaço de consenso e alianças, gerando coalizões entre semelhantes e produzindo um grupo vencedor não tão autônomo. (PASQUINO, 2011) Com o segundo turno há maior tempo e outra oportunidade de reflexão tanto por parte do eleitor como pelas forças políticas que estão em disputa. Conforme Reynolds, Reilly e Ellis (2005) é uma oportunidade de criar laços e compromissos para um futuro governo mais consensual:

O Sistema Majoritário de Dois Turnos pode encorajar diversos interesses para se unirem pelos candidatos bem-sucedidos desde o primeiro turno até o segundo turno de votação, incentivando assim pechinchas e acordos entre as partes e os candidatos. Também permite que as partes e o eleitorado reajam às mudanças na paisagem política que ocorram entre os

primeiros e os segundos turnos de votação.³³ (REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2005, p.53 tradução do autor)

Outro argumento favorável daqueles que advogam pela primazia do Sistema Majoritário é que o mesmo permite um maior controle e cobrança dos eleitores em relação aos seus representantes no parlamento, uma vez que saberiam exatamente quais as políticas defendidas por estes, quais as reivindicações seriam priorizadas e qual a linha política a ser seguida. Essa conclusão, no entanto, não é tão pacífica, pois apesar de historicamente isto ser comprovado, nos tempos atuais existem muitas variáveis que interferem nesta suposição. Primeiramente, os deputados nacionais, como no Reino Unido, na Itália e na Irlanda residem com maior frequência fora dos seus distritos, enfraquecendo esta cobrança direta após a eleição. Além disto, outro detalhe a considerar é a função que este representante pode assumir no parlamento e de que forma atua como parlamentar, pois muitos estudiosos têm falado que a crise parlamentar tem correlação à crise da atuação individual dos membros do parlamento, onde os representantes eleitos passam cada vez mais a fazer parte de grupos organizados e submetidos à disciplina partidária. (VALLÈS; BOSCH, 1997)

Igualmente, os defensores do uso sistema majoritário junto a distritos uninominais alegam que uma das virtudes principais deste sistema está na cadeia coletiva e/ou individual de responsabilização. Isso acontece porque os eleitores tem maior capacidade de punir os maus representantes e manter aqueles que possuem um bom desempenho no parlamento. Existiriam “quatro canais” de responsabilização neste sistema: a) nos países parlamentaristas o gabinete surge dos membros do parlamento, logo eles também são responsáveis pelos atos deste governo por eles alçado ao poder e nele mantido. b) também após a legislatura, serão cobrados por este apoio. c) em função da disputa, esses representantes são homens de partido, e da mesma forma que estão sujeitos à disciplina partidária, respondem por questões de sua base nos seus distritos locais. E por fim, d) se não apoiaram as diretrizes centrais e falharam na sua conduta pessoal, podem perder a nomeação do partido

³³ No original : “TRS can encourage diverse interests to coalesce behind the successful candidates from the first round in the lead-up to the second round of voting, thus encouraging bargains and trade-offs between parties and candidates. It also enables the parties and the electorate to react to changes in the political landscape that occur between the first and the second rounds of voting.”

às próximas eleições, dificultando seriamente sua carreira política. Entretanto, todas as formas de responsabilização democrática podem ser ou não efetivadas. O que os estudos mostram, entre eles o *The Report of the Independent Commission on the Voting System* do organismo CSES (*Comparative Study of Electoral Systems*), também é que, no longo prazo, possivelmente este efeito se solidifique, porém Norris corretamente já afirma, não ser possível esperar que, de uma hora para outra, os representantes de países tais como a Rússia ou a Ucrânia se comportem e tenham a responsabilidade política de um congressista norte-americano ou de um membro do parlamento de Westminster. (NORRIS, 2004)

2.4 DESPROPORCIONALIDADE ENTRE O TOTAL DE VOTOS E OS REPRESENTANTES ELEITOS

A determinação da proporcionalidade entre os votos dos vencedores e o total de votos é influenciada por diversos fatores, não somente pela fórmula/sistema eleitoral. Lijphart enumera em sete os fatores que a influenciam, porém enfatizará em sua análise os três em que acredita serem fundamentais: a fórmula de como é realizada a eleição, a magnitude do distrito e aos limiares eleitorais, aspectos que, usualmente, diferem-se conforme o tipo de sistema eleitoral utilizado. (LIJPHART, 2012)

Já Gallagher e Mitchel (2005) irão apresentar um índice de desproporcionalidade que mostrará matematicamente como a desproporcionalidade pode ser identificada após a formação de uma câmara baixa nacional. Eis a explicação dos conceitos utilizados para criar esta fórmula matemática:

Por desproporcionalidade nós dizemos a diferença entre a parte de votos dos partidos da sua parte de assentos. A menos que cada partido e candidatos independentes vençam exatamente a mesma parte de assentos que ganharam com os votos – o que é claro, nunca ocorreu na vida real – existe um grau de desproporcionalidade. Existem várias maneiras de medir isso, mas o índice de mínimos quadrados, elaborado por Gallagher (1991) parece ter surgido como a medida mais amplamente empregada.³⁴ (GALLAGHER; MITCHEL, 2005, p. 602 tradução do autor)

³⁴ No original: “By disproportionality we mean the difference between parties’ shares of the votes” and their shares of the seats. Unless every party and independent candidate wins exactly the same share of the seats as they won of the votes—which of course never happens in real life—there exists a degree of disproportionality.

Eis a fórmula e sua notação:

$$G = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2}$$

Equação 1 - Índice de Gallagher

Onde: $(V_i - S_i)$ é a diferença entre os percentuais dos votos recebidos e os assentos obtidos de cada partido elevadas ao quadrado. Faz-se o somatório \sum destas potências e divide-se por dois. Deste quociente, retira-se a raiz quadrada. (GALLAGHER; MITCHEL, 2005)

Lijphart usará este índice para determinar em sua pesquisa qual o grau de desproporcionalidade de cada país em conformidade ao tipo de sistema eleitoral. Um fato interessante alertado por Lijphart: as nações (marcadas com * na tabela) onde a eleição para câmara baixa ocorre simultaneamente à eleição de presidente da República poderá sofrer distorções no índice, pois a eleição para presidente, por ser quase sempre no sistema majoritário (simples ou em dois turnos) acaba influenciando sobremaneira a eleição legislativa, ao ponto de trazer a característica do sistema majoritário para eleições legislativas de representação proporcional. (LIJPHART, 2012)

Países	Desproporcionalidade (%)	Sistema Eleitoral
Holanda	1.21	Representação Proporcional em lista
Dinamarca	1.71	Representação Proporcional em lista
Suécia	2.04	Representação Proporcional em lista
Malta	2.07	RP Voto individual Transferível
Áustria	2.51	Representação Proporcional em lista
Suíça	2.55	Representação Proporcional em lista
Israel	2.60	Representação Proporcional em lista
Alemanha	2.67	Misto de correção
Finlândia	2.96	Representação Proporcional em lista
Bélgica	3.35	Representação Proporcional em lista
Luxemburgo	3.43	Representação Proporcional em lista
Itália	3.61	Repr. Proporcional em lista (1946–92), Misto de correção (1994–).
Islândia	3.85	Representação Proporcional em lista
Irlanda	3.93	RP Voto individual Transferível
Portugal	4.43	Representação Proporcional em lista
Noruega	4.53	Representação Proporcional em lista
Uruguai	6.05	Representação Proporcional em lista
Japão	7.00	Voto Limitado (1946), SNTV (1947–93), Misto de Superposição ((1996–)
Espanha	7.28	Representação Proporcional em lista
Grécia	7.88	Representação Proporcional em lista
Nova Zelândia	9.25	Maioria Simples (1946–93), PR-MMP (1996–).
Austrália	9.44	Voto alternativo
Índia	9.60	Maioria Simples
Trinidad	11.33	Maioria Simples
Canadá	11.56	Maioria Simples
Reino Unido	11.70	Maioria Simples
Estados Unidos*	14.28	Maioria Simples
Costa Rica*	14.38	Representação Proporcional em lista
Botswana	14.61	Maioria Simples
Ilhas Maurício	15.61	Maioria Simples
Jamaica	15.66	Maioria Simples
Bahamas	16.48	Maioria Simples
Barbados	17.27	Maioria Simples
Argentina*	17.98	Representação Proporcional em lista
França	20.88	Majoritário de dois turnos (1958–81, 1988–), Representação Proporcional em lista (1986)
Coreia do Sul	21.97	Misto de superposição

Tabela 3 - Desproporcionalidade eleitoral média e tipo de sistema eleitoral (usado nas eleições legislativas) em trinta e seis democracias, 1945-2010.

Analisando a tabela podem-se inferir os seguintes aspectos:

a) que existe uma relação nítida entre os níveis de desproporcionalidade e o sistema eleitoral escolhido

b) que há nações desviantes da tendência geral, demonstrando que outros aspectos podem interferir no grau de desproporcionalidade como as eleições presidenciais (nos casos da Argentina e Costa Rica) ou em razão de usos de métodos muito particulares (o exemplo disto seriam as eleições primárias que ocorrem nos Estados Unidos).

Portanto, não há como negar que a escolha do sistema majoritário, em suas diversas matizes, ou até mesmo o uso do sistema misto, influencia no aumento de

desproporcionalidade na representação legislativa nas câmaras baixas dos países considerados.

2.5 REPRESENTATIVIDADE NOS SISTEMAS MAJORITÁRIOS E MISTOS

O conceito de representatividade pode ser muito amplo. Logo, para que se possa analisá-lo perante os efeitos dos sistemas majoritários e mistos, deve-se primeiramente determinar quais seriam as dimensões desta representatividade. Para isso, a identificação de três dimensões de representatividade feita por Vallès e Bosch é de fundamental clareza para definir-se a representatividade de cada coletivo de eleitores, a saber:

a) das que derivam de seu lugar de residência e, como consequência, de algumas características sociais dominantes na população daquele território.

b) das que derivam de sua orientação política e ideológica, e.

c) finalmente, das que derivam de sua condição enquanto ao gênero, classe social, grupo étnico, profissão etc.³⁵ (VALLÈS; BOSCH, 1997, p. 121 tradução do autor).

Na dimensão territorial, será de suma importância a maneira pela qual os distritos são determinados, pois são territórios onde os eleitores de uma circunscrição escolhem os seus representantes sem interferência de outros territórios. Esse traçado será de extrema importância e afetará os resultados eleitorais ao ponto de se colocar em risco o princípio de igualdade de votos se mal feito. É aconselhável que dentro do possível, os distritos sejam proporcionais ao número de assentos no parlamento. Segado (1994) afirma que seria interessante verificar qual o índice de representação populacional existe para cada distrito. Para isso, obtém-se um número base que é o resultado da divisão de toda a população pelo número total de assentos

³⁵ No original: “- las que derivam de su lugar de residência y, como consecuencia, de algunas características sociales dominantes en la población de aquel territorio; - las que derivam de su orientación política e ideológica, y, - finalmente, las que derivan de su condición en cuanto a género, clase social, grupo étnico, profesión, etc,”

no parlamento nacional. Divide-se este número base pelo número de população do distrito. Se resultado for 1 o distrito está perfeitamente representado. Se for maior que 1, haverá uma sobre-representação e se for menor do que 1, uma sub-representação. Quanto mais distorções forem encontradas, pior estará a representatividade populacional quando ocorrer eleições nesta sociedade, independentemente do sistema eleitoral. (FERNÁNDEZ SEGADO, 1994) E o mesmo que afirmam Vallès e Bosch, porque, em tese, deveria haver uma proporção entre o número de representantes com o tamanho populacional de um distrito. Se esta proporção for desigual, fará com que alguns dos eleitores sejam “mais” representados se estiverem vivendo no distrito sobre-representado. (VALLÈS; BOSCH, 1997)

Outro aspecto que pode afetar a representatividade é se um partido de uma linha ideológica adquire a capacidade de fixar a sua liderança de forma manipulativa. Isto é, ser capaz de influenciar os resultados mediante movimentos políticos de dois modos: a) levando um grande número de apoiadores para um determinado distrito e tornando-o um reduto imbatível de sua liderança; b) ou por manobras governativas dispersar opositores em vários distritos debilitando sua força eleitoral pela sua separação de um núcleo oposicionista forte. Algo semelhante ao que foi feito por Elbridge Gerry, governador do Estado de Massachusetts, no início do séc. XIX contra os “federalistas” de seu estado ³⁶.

Quanto à questão da pouco representativa ideológica e política, uma vez que o Sistema Majoritário de distritos uninominais é do tipo “vencedor leva tudo”, é perfeitamente lógico que se uma linha ideológica predomine numa eleição, alije as demais do poder. Em distritos plurinominais isso é menos evidente, mas também ocorrerá. Inclusive, este é um dos motivos pelo qual alguns países mudaram do sistema majoritário de maioria simples para sistemas mistos como a nova forma de eleger os parlamentares, onde há também a votação com representação proporcional. Foi o movimento realizado pela Nova Zelândia, onde, atualmente, os 120 representantes do parlamento unicameral são escolhidos por um sistema misto de correção:

³⁶ Nota: ainda hoje se usa o termo GERRYMANDERING para estas manipulações políticas na configuração de distritos, O termo surgiu porque, como observou um jornal local, um dos novos distritos criados pelo governador na época parecia uma salamandra (*salamander* em ingles). Diz a tradição que o governador Gerry teria respondido que parecia mais uma *gerrymander*.

Um dos principais motivos para a mudança para um sistema eleitoral misto de correção na Nova Zelândia, por exemplo, foi a sistemática sub-representação de partidos de oposição menores sob o sistema majoritário de maioria simples. Ao mesmo tempo, o sistema eleitoral deveria dificultar o desenvolvimento de uma atitude 'vencedor leva tudo' que deixa os líderes cegos para outras visões e as necessidades e desejos dos eleitores da oposição, e vê tanto as eleições quanto o próprio governo como concursos de soma zero.³⁷ (REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2005, p. 13 tradução do autor)

Quanto à terceira dimensão de representatividade, analisando os textos mais antigos, até a década de 90, não havia uma preocupação maior na possibilidade das minorias estarem sendo relegadas no plano político devido ao sistema eleitoral que era predominante. Vallès e Bosch (1997) nos lembram deste detalhe no campo da ciência política, sobre as dimensões de representatividade:

Historicamente têm sido as duas primeiras – lugar de residência e orientação política e ideológica – as que têm merecido maior atenção na regulação dos sistemas eleitorais. Mais recentemente, têm sido consideradas também as correspondentes ao terceiro grupo.³⁸ (VALLÈS; BOSCH, 1997, p. 121 tradução do autor).

Tomando como exemplo a questão de gênero, mais especificamente na participação feminina nas eleições como candidatas ao parlamento nacional, considerando a realidade da América Latina, há uma percepção do movimento feminino que a participação da mulher na função de agente político com mandato ocorre mais facilmente em circunscrições maiores e no sistema de representação proporcional, pois há um maior efeito diluidor do preconceito do que haveria em circunscrições menores e uninominais, característicos do sistema majoritário. Além disto, quanto maior a proporcionalidade do sistema maior o efeito de políticas de cotas mínimas e máximas atribuída ao gênero. (BARREIRO, 2007).

Também na Europa este efeito é encontrado e uma pesquisa realizada pelo Parlamento Europeu intitulada *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina* (Parlamento Europeo, 1997) traz alguns números

³⁷ No original : “A major reason for the change to an MMP electoral system in New Zealand, for example, was the systematic under-representation of smaller opposition parties under FPTP. At the same time, the electoral system should hinder the development of a ‘winner takes all’ attitude which leaves rulers blind to other views and the needs and desires of opposition voters, and sees both elections and government itself as zero-sum contests.”

³⁸ No original: “Históricamente han sido las dos primeras – lugar de residencia y orientación política e ideológica – las que han merecido mayor atención en la regulación de los sistemas electorales.”

que demonstram ser o sistema eleitoral majoritário um sistema mais refratário ao gênero feminino , conforme explica Barreiro:

Este trabalho mostra que os países comunitários com maior representação política feminina são aqueles que têm também sistemas eleitorais proporcionais ou mistos e que numa comparação de 162 países, todos aqueles com mais de 25% de mulheres em suas câmaras baixas ou únicas têm, sem exceção, sistemas proporcionais e mistos. Entretanto, a mais baixa representação feminina entre os países comunitários coincide com aqueles que têm sistemas eleitorais majoritários ou mistos. Demonstra-se também que a escala mundial nos países com menos de 10% de mulheres têm sistemas majoritários, ao igual que todos os países nos quais não há nenhuma mulher parlamentar.³⁹ (BARREIRO, 2007, p. 692 tradução do autor).

Sobre os partidos minoritários é quase uma certeza que o sistema majoritário tende a excluí-los do governo, apesar dos mesmos poderem ter influência na composição do governo caso sejam o fiel da balança entre os dois maiores partidos num parlamento de uma nação de regime parlamentarista. Quanto mais puro for o sistema majoritário, como é o de maioria simples, maior a tendência de tolher a representação dos partidos minoritários. Entretanto, o que pode ser considerado como uma falha democrática pode ser um fator positivo se na nação existir partidos minoritários extremistas, pois a menos que este possua um reduto eleitoral, geograficamente concentrado em poucos distritos, a chance de alcançar alguma cadeira cai muito. (no sistema de representação proporcional há casos da representação ser assegurada com 1% de votos). (REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2005) Em síntese, em países muito heterogêneos ou de democracia ainda em desenvolvimento, por causa desta falha de representatividade, o Sistema Majoritário pode ser um empecilho para soluções consensuais ou para abrir o mundo político para segmentos sociais marginalizados. Ou mesmo evitar espaço político para partidos de posições extremistas.

Outras perspectivas são encontradas sobre a representatividade. Cox define que o grau de representação será proporcional ao tamanho da magnitude distrital se considerar a representatividade semelhantemente a uma relação de defesa dos pon-

³⁹ No original: "Este trabajo muestra que los países comunitarios con mayor representación política femenina son aquellos que tienen también sistemas electorales proporcionales o combinados y que en una comparación de 162 países, todos aquellos con más de 25% de mujeres en sus cámaras bajas o únicas tienen, sin excepción, sistemas proporcionales y combinados. En tanto, la más baja representación femenina entre los países comunitarios coincide con aquellos que tienen sistemas electorales mayoritarios o combinados. Se muestra también que a escala mundial los países con menos de 10% de mujeres tienen sistemas mayoritarios, al igual que todos los países en los cuales no hay ninguna mujer parlamentaria."

tos de vistas de cada eleitor pelo legislador eleito. Neste caso, maiores magnitudes do distrito, ou seja, mais representantes, por óbvio, irá aumentar a representatividade. Já se a concepção da representatividade é vista como uma qualidade de proximidade da política governamental ao que o eleitor tem como projeção de ideal, os distritos de menor magnitude também poderiam ser adequadamente representativos. (COX, 1998) Inclusive, Cox questiona essa quase unanimidade na literatura das ciências políticas que definem o Sistema Majoritário como pouco representativo:

A literatura é unânime em ver Sistema Majoritário de Maioria Simples como um método pobre para produzir representantes eleitos que reflitam a diversidade total das opiniões dos eleitores. Mas se ser mais representativo, apenas significa escolher uma política centrista, então talvez sistemas eleitorais fortes fiquem melhores do que os sistemas mais permissivos.⁴⁰ (COX, 1998 p. 227 tradução do autor)

E no tocante ao conceito de representatividade, também é interessante ressaltar um aspecto lógico que é levantado por McLean (2018) quanto aos sistemas majoritários, principalmente quando diz respeito a distritos uninominais: Ele intitula este raciocínio como “elegendo um versus elegendo muitos”. O autor alega que não faz sentido o conceito de proporções de representatividade em eleições onde apenas um representante será eleito ao cargo, pois ao mesmo tempo este não poderá ser homem, mulher, negro, branco, rico ou pobre. Se isso for expandido para um parlamento poderá faltar certos tipos de representatividade, ou microcosmos, pois de acordo com McLean (2018), nas eleições por distritos uninominais existe a tendência de se escolher de acordo com a teoria do “principal-agente”, onde o candidato eleito (agente) irá representar os seus respectivos eleitores (principal) de acordo com o que é esperado, porque com certeza ele os conhece. (MCLEAN, 2018)

⁴⁰ No original: “The literature is unanimous in viewing SMSP as a poor method of producing elected representatives who reflect the full diversity of constituents' opinions. But if being more representative just means choosing a centrist policy, then perhaps Strong electoral systems will look better than more permissive systems.”

3 ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS NA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MAJORITÁRIO NAS ELEIÇÕES PARLAMENTARES

3.1 MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL SE APLICADO O SISTEMA MAJORITÁRIO

A legislação eleitoral no Brasil está positivada na Constituição Federal, no Código Eleitoral, em leis esparsas (Decretos-Lei, Leis complementares, leis ordinárias) e nas resoluções, portarias, instruções normativas e súmulas estabelecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral. O artigo de Catón, Sabsay e Thibaut (2007) sintetiza o ordenamento eleitoral da América Latina. Abaixo, uma tabela com dados adaptados, individualizando o caso brasileiro:

Direitos	Artigos na Constituição
Direitos Políticos	Art. 14 e ss.
Definição dos eleitores	Art. 14
Referendo ou Democracia direta	Art. 14
Autoridade Eleitoral	Art. 118 e ss.
Papel e funcionamento dos partidos	Art. 17
Duração dos mandatos	Art. 82, art. 44 (deputados)
Representantes do parlamento	Art. 46 (número de senadores), Art. 53 e ss.
Sistema Eleitoral	Art. 77 e ss.
Princípio da Representação	Art. 45

Tabela 4 - Direitos eleitorais encontrados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

As principais leis eleitorais da Legislação eleitoral são:

Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral)

Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições)

Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos)

No caso brasileiro, o fato de boa parte do direito eleitoral, ao menos em seus aspectos mais amplos e suas linhas gerais, estarem positivados na Constituição Federal de 1988 torna uma reforma eleitoral um processo custoso e dispendioso do ponto de vista político, pois impõem ao corpo político inúmeros acordos para que as alterações sejam realizadas por emendas constitucionais, exigindo maioria qualificada de 3/5 de votos, tanto no Senado como na Câmara Federal para aprová-las.

A legislação constitucional determina que o sistema eleitoral a ser usado ao acesso à Câmara Federal é o de Representação Proporcional, ao contrário da eleição ao Senado que se utiliza do Sistema Majoritário, como pode ser comprovado pela transcrição dos artigos 45 e 46 (caput) da Constituição Federal da República Brasileira de 1988.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. (BRASIL, 2016, p. 45)

Portanto, a primeira mudança necessária para instituir o sistema majoritário na eleição dos deputados federais seria a alteração do art. 45 da CF/88. Outro aspecto a ser alterado diz respeito à proporcionalidade distrital. A regra de proporcionalidade está determinada em legislação complementar, apesar de já se determinar a quantia mínima e máxima de representantes por cada unidade da Federação e territórios, caso existissem, no próprio art. 45 §1º.

É interessante notar que esta rigidez legal provoca no sistema eleitoral brasileiro de Representação Proporcional um dos problemas mais comuns encontrados

nos sistemas majoritários, em relação à determinação da composição dos distritos. Como já se determina os limites inferiores e superiores de representação, independentemente do colégio eleitoral estadual, cria-se uma desproporção absurda. A título de exemplificação, o estado do Acre possuía em 2016 a quantidade de 532.452 eleitores inscritos. Já São Paulo possuía um total de 32.684.931 eleitores ativos em 2016.⁴¹ O Acre é um exemplo de unidade da Federação que tem o limiar mínimo de deputados, ou seja, oito deputados federais (outros 10 estados também possuem o mesmo número de representantes), pois assim está definido pela constituição. O estado de São Paulo, por sua vez, por ser o estado-membro mais populoso atinge o limite máximo de deputados federais, com o número total de 70 deputados.⁴² A proporção, portanto, resulta em um representante do Acre por cada 66.500 eleitores, aproximadamente; e no estado de São Paulo, a proporção é cerca de 466.900 eleitores por deputado federal. Nada obrigaria que esta desproporcionalidade fosse alterada pela implantação do sistema majoritário, visto que ao se determinar a territorialidade dos distritos, seria plenamente possível respeitar esta desproporção, criando apenas 70 distritos uninominais em São Paulo e oito distritos de mesmo tipo no estado do Acre. Da maneira que é demonstrado por Fleischer (1995), este parece ser um aspecto duradouro na política brasileira:

As aberrações da representação regional desigual, da RP com listas abertas e do uso de coalizões sem sub-listas, que tão fortemente afetaram a política nacional no período 1945-1964, foram sufocadas durante o período militar, porém voltaram com mais força, todavia, com a democratização no período atual (1985-1995)⁴³ (FLEISCHER, 1995, p. 136 tradução do autor)

Consequente, também seria preciso mudar o art. 84 do Código Eleitoral a fim de recepcionar o novo texto do art. 45 da constituição.

Art. 84. A eleição para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, obedecerá ao princípio da representação proporcional na forma desta Lei. (TSE, 2016, p. 64)

⁴¹ Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016> acessado em 25/12/2017.

⁴² Fonte: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/quantos-sao-e-de-que-forma-e-definido-o-numero-de-deputados> acessado em 25/12/2017.

⁴³ No original : “Las aberraciones de la representación regional desigual, de la RP con listas abiertas y del uso de coaliciones sin sub-listas, que tan fuertemente afectaron la política nacional en el período 1945-1964, fueron sofocadas durante el período militar, pero volvieron con más fuerza todavía con la democratización en el período actual.”

Com a distribuição por distritos e não mais pela votação dos estados-membros, possibilitaria a existência de representantes eleitos por brasileiros que vivem no exterior à Câmara Federal, da mesma forma que ocorre na legislatura Italiana, por exemplo. Para isso, bastaria ter um número mínimo de eleitores inscritos nos consulados brasileiros, formando distritos no exterior. Residentes em países como Estados Unidos, Portugal e Paraguai poderiam pleitear a representação na Câmara Federal, pois possuiriam uma quantidade considerável de emigrantes brasileiros vivendo nestas nações. Talvez fosse necessário para isso ser posto em prática mudanças na legislação, visto que a lei 9.504/97 somente permite as candidaturas ligadas aos partidos brasileiros e não a um candidato independente.

Um aspecto que com certeza deveria ser revisto numa modificação de Sistema de Representação Proporcional para o Sistema Majoritário na eleição da Câmara Federal é a forma como definir a suplência. Hoje, esta suplência é definida de acordo com a legislação abaixo, respeitando o ordenamento entre os candidatos do partido/coligação que não foram diplomados deputados federais. Desta forma, a própria eleição proporcional define os suplentes de acordo com a sua votação individual, não sendo necessária uma definição prévia do suplente, como ocorre na votação majoritária ao cargo de Senador da República, ou noutra votação. A legislação assim define:

RESOLUÇÃO Nº 23.456, DE 15 DE DEZEMBRO DE [2015](#). TSE

Art. 151. Nas eleições proporcionais, serão suplentes dos candidatos eleitos todos os demais candidatos do partido que concorrem isoladamente ou os da coligação que não forem eleitos, na ordem decrescente de votação (Código Eleitoral, art. 112).⁴⁴

Art.112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária:

I - os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos;

II - em caso de empate na votação, na ordem decrescente da idade.

Parágrafo único. Na definição dos suplentes da representação partidária, não há exigência de votação nominal mínima prevista pelo art. 108. (TSE, 2016, p. 73)

⁴⁴ Fonte : <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234562015.html>

Na CF88 o cargo de Senador possui dois suplentes , conforme § 3º do art. 46 que assumirão sua vaga conforme estipulado nos § 1º e § 2º do art.56

Art. 46 [...]

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Art. 56 [...]

§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.

§ 2º Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.(BRASIL, 2016, p. 45 e 50)

Se os deputados federais passassem a serem eleitos por um tipo de Sistema Majoritário, uma nova forma de suplência deveria ser normatizada, pois a atual perderia sentido. Poderia se definir o mesmo procedimento utilizado para a suplência de senadores. No Reino Unido não existe este cargo de suplente. Se um membro eleito do parlamento morre ou se afasta do mandato, uma nova eleição é realizada no seu distrito.⁴⁵ Talvez fosse uma solução para a nossa hipotética legislação.

Entretanto, a solução pode esbarrar numa “idiossincrasia” de nossa política. Atualmente, é prática comum que muitos dos deputados federais sejam escolhidos para assumirem algum cargo no Poder Executivo. No sistema atual brasileiro, essa nomeação é extremamente facilitada, pois simplesmente substitui-se este assento no Congresso Nacional mediante o uso da suplência, e esse costume faz parte do jogo político devido às coalizações e aos apadrinhamentos. Logo, essa característica de nossa política é mais um aspecto a ser considerado na legislação para definir como haveria o preenchimento desta vaga em aberto. Exemplo do problema que seria encontrado numa suposta eleição com um sistema majoritário sem suplência

⁴⁵ Fonte: <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/electing-mps/> - no original “If an MP dies or retires, a by-election is held in that constituency to find a new MP for that area.”

pré-definida: dos 31 eleitos no estado do Rio Grande do Sul, sete deputados já não estão mais exercendo o mandato , ou seja quase $\frac{1}{4}$ do total.

3.2 ESTRUTURAS DOS DISTRITOS ELEITORAIS

Atualmente a estrutura da Justiça Eleitoral é subdividida, a partir do comando do Tribunal Superior Eleitoral, em Tribunais Regionais Eleitorais, que por sua vez dividem os estados em zonas eleitorais que não tem relação direta com os municípios, pois é admissível existir um município com várias zonas eleitorais e uma zona eleitoral conter vários municípios. Conforme dados obtidos no site do TSE e do TRE/RS, existem 173 zonas eleitorais no Rio Grande de Sul.⁴⁶ Por exemplo, em Porto Alegre encontram-se 10 zonas eleitorais e a zona 45 atende aos seguintes cinco municípios: Eugênio de Castro, Santo Ângelo, Vitória das Missões, São Miguel das Missões e Entre-Ijuís.⁴⁷ É permitido imaginar que bastaria converter cada zona num distrito. Entretanto, tal facilidade não é exequível, pois o número de zonas é quase seis vezes maior do que o número de deputados federais do estado na Câmara Federal e tampouco esse zoneamento possui uma lógica política em sua estruturação. Conforme visto anteriormente, a definição das dimensões e a formatação distrital é um dos aspectos mais complexos e fundamentais na estruturação de um sistema majoritário.

Desta forma, a própria questão do domicílio eleitoral torna-se muito mais importante. Hoje, excetuando no caso de votações municipais, os eleitores no Brasil estão habilitados a escolher seus representantes regionais e federais independentemente de seu domicílio eleitoral. Se a implantação do Sistema Majoritário para o legislativo federal necessita de distritos, a partir deste momento o domicílio eleitoral passa a ser definidor não somente para o eleitor como para o candidato, já que em

⁴⁶ Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016> acessado em 26/12/2017

⁴⁷ http://www.tre-rs.jus.br/apps/zonas/index.php?acao=zonas_municipio&localidade=7994&nome=PORTO%20ALEGRE acessado em 26/12/2017

muitos sistemas nacionais este é o fator que determina se um candidato pode ou não concorrer por um determinado distrito.

Também se deve considerar a possibilidade de que os eleitores brasileiros, a partir da definição de distritos, passem a se comportar como os congêneres britânicos em relação ao que os estudiosos chamam de efeito “amigos e vizinhos”. Evans (2017) cita diversos estudos que comprovam esta tendência, afirmando que:

Os efeitos da localidade também incluem o local do candidato desempenhando um papel na escolha do voto através do assim chamado “voto de amigos e vizinhos”, pelo qual os eleitores são mais propensos a preferir aos candidatos que vivem em sua localidade, a partir de suas redes sociais. Quanto mais perto a proximidade dos candidatos é esperada aumentar a probabilidade de voto.⁴⁸ (EVANS, 2017, p. 656 tradução do autor)

E quais seriam os outros critérios a serem utilizados pela justiça eleitoral brasileira para determinar o distrito? Essa é uma preocupação central, inclusive aos cientistas políticos que estudam sociedades com o Sistema Majoritário já implantado há séculos, como é o caso do Reino Unido. Reeve e Ware (2001) analisando o sistema britânico também questionam-se sobre como estruturar um distrito:

Esses distritos eleitorais são organizados em uma base territorial, ou em alguma outra base? Já vimos que as eleições britânicas são organizadas de forma puramente territorial. Mas esta não é a única maneira de proporcionar representação.⁴⁹ (REEVE; WARE, 2001, p.66 tradução do autor)

Outro critério a ser considerado é o fato do tamanho da magnitude do distrito alterar significativamente os resultados de uma eleição. Se os distritos criados seriam uninominais ou plurinominais. É óbvio de que a magnitude de um distrito é uma variável dependente do tamanho do distrito e de quantas vagas à Câmara Federal que estariam em disputa. Porém, o certo é que a magnitude do distrito tem também muita influência de como serão escolhidos os votos num distrito, pois de acordo com Evans:

⁴⁸ No original: ““Effects of locality also include candidate location playing a role in vote choice through the so-called ‘friends and neighbours’ vote, whereby voters are more likely to prefer candidates living in their locality from their social networks. Closer proximity of candidates is expected to increase likelihood of vote.”

⁴⁹ No original: “Are these constituencies organized on a territorial basis, or on some other basis? We have seen already that British elections are organized purely on a territorial basis. But this is not the only way of providing for representation.”

Em níveis muito altos de magnitude distrital, ou em regiões maiores em cena nas eleições europeias, e mais amplamente em sistemas onde os incentivos para a atividade de busca de votos pessoais são baixos (sistemas de representação proporcional), a expectativa de que a localização de um candidato tenha um efeito sobre a sua função representativa é muito menos provável do que nos distritos menores onde os candidatos competem para representar um território muito mais limitado ou onde os incentivos ao voto pessoal são altos.⁵⁰ (EVANS, 2017, p. 657 tradução do autor)

A propaganda eleitoral também seria afetada por uma votação em Sistema Majoritário à Câmara Federal, porque a mesma não poderá mais ser realizada de forma regionalizada como é hoje. Seria necessário adequar a legislação 9.504/1997 nos artigos 44 e artigos 47 a 57 para viabilizar a melhor distribuição do horário eleitoral gratuito a fim de garantir a efetiva publicidade das candidaturas em cada distrito.

Além de todos esses aspectos legais, haveria a necessidade de toda uma nova estruturação por parte da Justiça Eleitoral para adaptar suas normatizações e regulamentos a fim de possibilitar a eleição pelo sistema majoritário, por distritos, ao cargo de deputado federal. E não seria uma tarefa tão simples. Esta reforma afetaria, além dos aspectos já citados, questões internas partidárias, como a nomeação dos candidatos, a questão da vaga na Câmara Federal não ser mais do partido e sim individualmente do representante, se haveria diretório distrital além dos já permitidos diretórios estaduais e municipais. Ou seja, as mudanças de sistema trariam inúmeras questões práticas que tornam a mesma não só uma decisão política, mas sim, de estado.

3.3 PROJEÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA CÂMARA FEDERAL COM O SISTEMA MAJORITÁRIO

Conforme tabela 5, o número total de eleitores no RS em 2014 era de 8.385.229. Se a legislação não mudasse a quantidade de assentos desta unidade federativa e permanecesse no patamar de 31 representantes na Câmara Federal,

⁵⁰ No original: "At very high levels of district magnitude, or in larger regions at play in European elections, and more broadly in systems where incentives for personal vote-seeking activity are low, the expectation that a candidate's location has an effect on their representative function is much less likely than in smaller districts where candidates vie to represent a much more limited territory, or where personal vote incentives are high."

poder-se-ia dividir o valor total de eleitores por 31 e criar cada distrito entre 250.000 e 300.000 eleitores, ajustando conforme questões administrativas e territoriais.

Eleitorado apto a votar	8.385.229
Total de eleitores aptos que não compareceram (abstenção)	1.408.386
Comparecimento 83,20 %	6.976.843

Tabela 5 - Eleições 2014

Nesta hipótese, Porto Alegre teria três distritos. Dos 31 candidatos eleitos, todos os candidatos tiveram votação na capital do estado. Ao se considerar os deputados federais eleitos pelo RS, percebe-se que os primeiros 25 mais votados, receberam votação de 100.000 a 162.000, do 25º ao 1º mais votado, respectivamente. O mais interessante: destes apenas três não obtiveram votação suficiente para eleição por Quociente Partidário, e foram eleitos por média. Independentemente disto, todos os candidatos eleitos pelo estado foram os mais votados no município de Porto Alegre, o que demonstra serem candidatos que se valeram do maior colégio eleitoral do estado para garantir as suas eleições.

Atualmente, os partidos se utilizam de inúmeros candidatos apenas para trazerem votos às legendas ou coligações, para aumentar o número total de votos e possibilitar o maior número de candidatos dentro do quociente partidário. Num sistema majoritário, esta lógica não existe, obrigando ao partido escolher as nomeações semelhantemente ao que ocorre nas eleições municipais. Contudo, enquanto existem 497 municípios no RS, escolher um candidato em cada um dos 31 distritos seria inicialmente uma tarefa extremamente complicada porque muitas das lideranças regionais dos partidos estão concentradas em poucos centros urbanos. Há uma enorme diferença em ser eleito Prefeito numa cidade importante, como, por exemplo, São Borja, berço de dois presidentes da República, que não possui nem 1/5 de um hipotético distrito, pois em 2016 possuía apenas 49.521 eleitores registrados, e disputar com outros candidatos um distrito de 300.000 eleitores.

Tais números comprovam que um candidato para ser eleito deputado federal no sistema proporcional é imperioso ter visibilidade nos maiores colégios eleitorais. Obviamente que existem candidatos que possuem em seus redutos um grande colégio eleitoral. Ao se analisar os números de Maria do Rosário do PT, no total de 127.919, mais de 1/3 destes foram obtido em Porto Alegre, mais precisamente 47.433 votos, o que com certeza lhe qualificaria como uma forte candidata num dos distritos da capital gaúcha, na eventualidade do Sistema Majoritário fosse empregado já nas próximas eleições em 2018. Já o candidato Luiz Carlos Heinze do PP, o mais votado dos eleitos com 162.462 votos, possui duas zonas eleitorais com boa votação (14.716 em Santiago e 7781 em São Borja - onde fora prefeito). Entretanto, ele obteve 113.391 em outras 48 zonas e os demais 26.574 votos nas restantes 123 zonas. Coincidentemente ou não, o candidato recebeu votos em todas as 173 zonas do estado. Portanto, o sistema majoritário com distritos de 300.000 votantes poderia lhe ser prejudicial.

Estes números demonstram a evidência de que se o Sistema Majoritário fosse implantado para o cargo de Deputado Federal, os resultados seriam totalmente imprevisíveis, pois a formação das candidaturas atuais em nada reflete a questão de localidade e proximidade características do Sistema Majoritário. Haveria certa “loteria” e uma enorme imprevisibilidade nos resultados, o que, antecipadamente coloca em xeque a possibilidade de este sistema ser um dia adotado pela comunidade política por auto-regulação.

Apesar disto, Duverger (1992) acredita que se um sistema de maioria simples fosse implantado numa sociedade democrática com pluripartidarismo, as alianças partidárias seriam bastante sólidas, o que de certa forma ocorre nas eleições municipais, onde até mesmo alianças contrárias a determinações dos diretórios nacionais dos partidos não é respeitada. Em 2016, o jornal Gazeta do Povo identificou 255 prefeitos eleitos por alianças entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e seus supostos adversários políticos: Com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em

134 municípios e com os Democratas em 121 municípios⁵¹. Eis a explicação de Duverger:

O escrutínio majoritário em um único turno parece ter uma influência curiosa em termos de alianças eleitorais: sua ação é totalmente diferente de acordo com um regime bipartidário ou multipartidário. No primeiro caso, a ideia de uma aliança eleitoral é racionalmente impensável: se as duas únicas partes se unissem, não haveria mais do que um único candidato, e a eleição teria um caráter plebiscitário que mudaria completamente a natureza do regime. No entanto, na ciência política é preciso sempre ter cuidado com conclusões definitivas: o que aconteceu na África do Sul, entre 1931 e 1940, mostra que as alianças eleitorais são possíveis em regime majoritário com duas partes sem perturbar completamente a estrutura política; no entanto, é sobre um caso muito excepcional.

Se, por outro lado, o sistema de um só turno coincide com um sistema multipartidário, tenderá a estabelecer alianças muito sólidas, incomparavelmente mais estreitas do que as alianças de segundo turno: porque é necessário dividir os distritos antes da eleição para permitir que seus eleitores juntem seus votos no único candidato da coalizão.⁵² (DUVERGER, 1992, p. 52 tradução do autor)

⁵¹ Fonte : <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/aliancas-entre-pt-psdb-e-dem-ajudam-a-eleger-255-prefeitos-b9pfz3f2ibb71md6sh4la9f7y> acessado em 26/12/2017

⁵² No original: “El escrutinio mayoritario a una sola vuelta parece tener una curiosa influencia en materia de alianzas electorales: su acción es totalmente diferente según coincida con un régimen bipartidista o con uno multipartidista. En el primer caso, es racionalmente impensable la idea de una alianza electoral: si se unieran los dos únicos partidos no habría más que un solo candidato, y la elección tendría un carácter plebiscitario que cambiaría completamente la naturaleza del régimen. Sin embargo, en ciencias políticas hay que cuidarse siempre de las conclusiones definitivas: lo sucedido en Sudáfrica, entre 1931 y 1940, muestra que las alianzas electorales son posibles en un régimen mayoritario con dos partidos sin que se trastorne totalmente la estructura política; sin embargo, se trata de un caso muy excepcional. Si, por el contrario, el sistema a una sola vuelta coincide con un sistema multipartidista, tenderá a establecer alianzas muy sólidas, incomparablemente más estrechas que las alianzas de la segunda vuelta: porque se hace necesario repartir las circunscripciones antes de la elección para permitir a sus electores reunir sus votos en el candidato único de la coalición.”

3.4 AS REFORMAS ATUAIS DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

A reforma político-eleitoral brasileira é um assunto que seguidamente volta à pauta das discussões políticas. Ainda mais em momentos de crise institucional no mundo político; e vivendo uma crise de consequências incomuns em razão da prisão ou indiciamento de nomes importantes da política nacional na sequência da operação denominada “Lava Jato”, permeada por um processo de impeachment, faz com que o apelo por uma reforma se torne mais intenso e seja visto como parte da solução para esta crise.

E para que ela se torne um movimento concreto dentro do congresso nacional, Rennó (2008) nos apresenta a ideia de que esta depende de dois consensos mínimos, a saber:

A questão empírica da reforma política exige, na verdade, consensos múltiplos e sequenciais. Primeiro, é necessário concordar sobre a necessidade de reformas. Ou seja, é necessário um acordo mínimo de que o sistema político apresenta problemas e precisa ser mudado. Segundo, também é necessário haver um acordo sobre quais são esses problemas. Ou seja, é necessário concordar sobre o que não está funcionando. Ambos os consensos, vale destacar, são difíceis de atingir. (RENNÓ, 2008, p. 15)

E quando se analisa os projetos que foram aprovados nas comissões de Justiça da Câmara e do Senado, identifica-se que ambos os consensos não existem. Reynolds, Reilly e Ellis (2005) identificam duas circunstâncias contraditórias no movimento reformista, porém a sua visão é ainda um pouco mais desanimadora:

Qualquer nova democracia deve escolher (ou herdar) um sistema eleitoral para eleger sua legislatura. Igualmente, a crise política dentro de uma democracia estabelecida pode levar a um impulso para mudança de sistema eleitoral, e mesmo sem uma crise política ativistas para a reforma política podem tentar colocar a mudança do sistema eleitoral na agenda política. Decisões para mudar, ou mesmo manter-se no lugar, um sistema eleitoral muitas vezes é afetado por um das duas circunstâncias:

- ou os atores políticos não possuem conhecimentos e informações básicas para que as escolhas e as consequências de diferentes sistemas eleitorais não sejam totalmente reconhecidas;
- ou, inversamente, os atores políticos usam seu conhecimento dos sistemas eleitorais para promover os projetos que eles pensam funcionarão para sua própria vantagem partidária.⁵³ (REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2005, p. 1 tradução do autor)

⁵³ No original : “Any new democracy must choose (or inherit) an electoral system to elect its legislature. Equally, political crisis within an established democracy may lead to momentum for electoral system change,

Uma reforma política-eleitoral pode, portanto, nesta visão de Reynolds, Reilly e Ellis (2005), ser um movimento inconsequente e produzir resultados inesperados e até contrários aos que se buscavam quando iniciada a mudança política. Já Rennó (2008) ecoará a segunda circunstância explorada por Reynolds, Reilly e Ellis (2005), ao analisar os reformistas anteriores no Brasil e suas “reformas”, onde se não buscaram uma vantagem com as modificações legais, ao menos reformaram sem atingir a si ou a seus interesses:

As únicas alterações que não beneficiaram diretamente, e de forma incontestável, os políticos no poder foram a verticalização e o fim da candidatura nata, impostas pelo Poder Judiciário, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pelo Poder Executivo. Nas duas primeiras, fica claro que os reformadores, no caso membros do Poder Judiciário, tomaram decisões que afetam outros atores políticos, e não eles próprios.

Nesse caso, não pode haver casuísmo. Também a LRF tem esse caráter, já que os principais afetados por ela foram prefeitos e governadores e não o presidente da República. Assim, decisões que impuseram custos a certos setores da classe política foram tomadas por outros atores que não os políticos, que seriam mais diretamente afetados pela mudança. Quando os políticos, que serão afetados pela mudança são chamados a decidir sobre ela, as decisões tomadas raramente lhes impõem custos. Parece ser essa a tônica da discussão atual sobre reforma política no Poder Legislativo. (RENNÓ, 2008, p. 33)

O projeto que visava a mudança do sistema eleitoral, a PEC 77/2003 proposta pelo deputado Marcelo Castro - PMDB/PI, teve o acréscimo da PEC 327/2017 proposta por Miro Teixeira - REDE/RJ que institui o Sistema Majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados. Esta última nem chegou a ir à votação no plenário. Por isso mesmo, alguns deputados que eram a favor da mudança do sistema eleitoral para o Sistema Majoritário pediram a retirada de pauta da PEC 77/2003.

and even without political crisis campaigners for political reform may attempt to put electoral system change onto the political agenda. Decisions to change, or indeed to keep in place, an electoral system are often affected by one of two circumstances:

- either political actors lack basic knowledge and information so that the choices and consequences of different electoral systems are not fully recognized;
- or, conversely, political actors use their knowledge of electoral systems to promote designs which they think will work to their own partisan advantage

A mesa-diretora da Câmara decide-se por votar item a item. Na votação do sistema eleitoral, este é o texto apreciado pelos deputados:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal pelo sistema distrital misto proporcional, na forma da lei, observados os seguintes preceitos:

I - os eleitores disporão de dois votos, um em candidato registrado em distrito eleitoral, outro em lista partidária preordenada de candidatos;

II – o total de lugares destinados a cada partido no Estado, no Distrito Federal ou no Território será calculado com base nos votos destinados aos partidos, distribuindo-se as cadeiras pelo princípio da proporcionalidade;

III – parte dos representantes deverá ser eleita pelo princípio majoritário em distritos uninominais até, no máximo, a metade das cadeiras;

IV – será garantida a eleição dos representantes mais votados nos distritos, efetuando-se eventuais correções no total de lugares atribuídos aos partidos, vedado o acréscimo de lugares além do previsto na lei complementar a que se refere o § 1º;

V – os candidatos nos distritos eleitorais ou a outros cargos majoritários poderão figurar simultaneamente nas listas partidárias preordenadas.

Art. 46. [...]

§ 3º O suplente de Senador será o candidato a Deputado Federal que figurar na primeira colocação da lista preordenada do mesmo partido na circunscrição do titular do mandato. (NR)”⁵⁴

Pela análise deste texto legal, chegar-se-á a conclusão que o Brasil, a partir desta emenda, passaria a ter o sistema eleitoral misto, com parte dos deputados federais escolhidos por representação proporcional e parte pelo sistema majoritário nos distritos uninominais. Na realidade, apesar de muitos jornalistas e articulistas usarem a Alemanha como o modelo seguido pelos legisladores, esta forma de eleição assemelha-se muito mais ao sistema misto de superposição usado no Japão. A descrição do mesmo, feito por Nicolau (2004), encaixa-se quase que perfeitamente ao se que deduz do novo artigo 45:

⁵⁴ Fonte :

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1597662&filename=EMA+8/2017+%3D%3E+PEC+77/2003

A câmara dos Deputados (Diet) do Japão é composta por 500 deputados, 300 dos quais eleitos por maioria simples em distritos uninominais e 180 pela representação proporcional (lista fechada) em 11 distritos locais. O eleitor dá dois votos: um no candidato que concorre no distrito, outro na lista partidária. As cadeiras dos dois níveis são alocadas separadamente: a representação final de um partido é o resultado do que ele obteve na parte proporcional mais o que ele conquistou nos distritos. Os candidatos podem concorrer nos dois níveis, o que dá chance de o perdedor no distrito ser eleito, caso está bem posicionado na lista. (NICOLAU, 2004, p. 65)

O problema está no artigo 3º da PEC 77/2003, com a seguinte redação:

Art. 3º. Nas eleições para Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador realizadas em 2018 e 2020, será empregado o sistema eleitoral majoritário, admitindo voto em candidato ou em legenda partidária, na forma da lei.⁵⁵

Eis que surge o que ficou conhecido na imprensa como “Distritão”. Os deputados simplesmente mudavam o sistema eleitoral para o Sistema Majoritário nas eleições legislativas sem definirem qual seria o “distrito”, inclusive permitindo numa votação majoritária o voto em legenda para a escolha de múltiplos candidatos de um mesmo partido. Na realidade, o texto é tão esdrúxulo que não há nada que indique que realmente haveria um “Distritão” equivalente ao estado ou município. Isso era apenas uma suposição. Até pode ser uma suposição lógica. O problema está que os próprios legisladores assumiram como fato dado essa conclusão.

E não satisfeitos, os legisladores afirmam ainda no artigo 8º ser da legislatura eleita por este sistema “*sui generis*” a responsabilidade por regulamentar um novo sistema para eleições em 2022: “Art. 8º Em 2019, o Congresso Nacional regulamentará o sistema eleitoral distrital misto, previsto no art. 45 da Constituição Federal.”⁵⁶

Diante de tais confusões e falta de uma maior discussão do assunto, pressupõe-se ser melhor não deixar a cargo de um congresso com tão pouco prestígio e, por que não, capacidade, se envolva nesta tarefa tão significativa. Já Renwick, ao

⁵⁵ Fonte:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1597662&filename=EMA+8/2017+%3D%3E+PEC+77/2003

⁵⁶ idem

estudar as diversas reformas políticas em democracias mais estáveis, antecipa ser uma reforma eleitoral um processo de incerto resultado, pois:

As motivações dos políticos e do público em geral são importantes em processos de reforma eleitoral, mas não determinam os resultados. Vários fatores determinam como as motivações se traduzem em preferências. Além das restrições de legitimidade já mencionadas, os atores enfrentam restrições cognitivas e informações limitadas. As restrições cognitivas limitam as opções que os políticos e outros atores consideram.⁵⁷ (RENEWICK, 2010, p. 241 tradução do autor)

Ambos os artigos, 2º e 3º, foram rejeitados com a seguinte votação: Sim: 205; não: 238; abstenção: 1. Total: 444. Ou seja, muito distante dos 308 votos necessários para a emenda constitucional ser aprovada. Talvez tenha se perdido a oportunidade de se implementar o Sistema Misto no Brasil, e tentar ajustar o nosso sistema aos poucos para formas que sejam capazes de aumentar a participação popular e tornem mais eficiente e eficaz a cobrança aos políticos. Porém, em determinadas situações é melhor permanecer onde se está se o movimento for em direção ao desconhecido, pois em política, paga-se muito caro por atitudes inconsequentes.

⁵⁷ No original; "The motivations of politicians and the wider public are important in processes of electoral reform, but they do not determine outcomes. Several factors shape how motivations translate into preferences. Besides the legitimacy constraints already mentioned, actors face cognitive constraints and limited information. Cognitive constraints limit the options that politicians and other actors consider. Where extensive review processes are used, these constraints can be lifted considerably"

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É comum no mundo político o enfrentamento de visões opostas. Conservadores e revolucionários, prós e contras, capitalistas e socialistas, monarquistas e republicanos, parlamentaristas e presidencialistas etc. Os sistemas eleitorais também possuem esta dicotomia, onde de um lado está o Sistema Majoritário e do outro o Sistema de Representação Proporcional.

E assim como a realidade empírica induziu nas disputas acima opções por soluções consensuais, ou um terceiro caminho, a fim de não eliminar o que há de bom nas visões opostas, surge no aspecto eleitoral o Sistema Misto, na tentativa de, sinergicamente, criar um “caminho do meio” na forma de realizar um processo eletivo.

Contudo, para se chegar a um meio-termo é necessário construir o conhecimento crítico do que deve ser preservado ou retirado das premissas originais. Analogamente a um processo dialético, é possível entender melhor a síntese se a tese e a antítese forem compreendidas anteriormente. E no caso em questão, verificar se a síntese resultante (Sistemas Mistos) carrega em si aquilo que de melhor deve ser conservado.

Ao se analisar o Sistema Majoritário na eleição da Câmara dos Deputados Federais, optou-se por buscar em realidades distintas da práxis brasileira um conhecimento que auxiliaria a modificar a conjuntura eleitoral deste país, que se apresenta numa forma um tanto caótica de praticar a política legislativa. Apesar de alguns políticos inclusive elaborarem projetos defendendo a sua utilização, os aspectos mais fundamentais do Sistema Majoritário são de pouca compreensão pelos cidadãos que um dia talvez o endosse e o utilize para uma das ações mais importante e óbvia numa democracia representativa: a escolha de seus representantes.

Após a delimitação de cada subtipo do Sistema Majoritário e dos subtipos do Sistema Misto, por ser parcialmente majoritário, permanece a convicção de que cada sociedade opta por um ou por outro sistema em razão de vários fatores e que a

escolha sempre será passível de críticas ou aprovação. Resumindo, não existe o melhor sistema, apenas o que dá uma resposta mais adequada. O que é importante saber é qual a pergunta, ou de dito de outra maneira, qual tipo de orientação político-eleitoral pretende-se consolidar.

Sendo assim, foi possível identificar, principalmente por causa da exposição dos efeitos do Sistema Majoritário, e até certo ponto, do seu oposto, o Sistema de Representação Proporcional, que qualquer solução proposta numa reforma político-eleitoral é uma escolha que aperfeiçoará certos valores em detrimento de outros. Estabilidade, representatividade, inclusão de minorias, cobrança mais atuante aos políticos etc. Torna-se nítido que todos os tipos de sistemas privilegiam algumas diretrizes em prejuízo de outras. Não há como favorecer tudo ao mesmo tempo, pois algumas características são antagônicas no plano da política real.

Inclusive, através desta monografia identificou-se o fato de os Sistemas Mistos também possuírem as virtudes e os defeitos dos outros dois sistemas que o constituem, com a diferença, e não tão pouco significativa, de o mesmo estar apto a minimizar os defeitos, sem perder as virtudes. Entretanto, algumas sociedades talvez necessitem mais dos benefícios de um sistema do que evitar os seus defeitos.

Agregado a isso, o estudo do tema mostrou que a Reforma proposta no Congresso Brasileiro não era o resultado de um projeto criterioso, apenas soluções paliativas e muito perigosas para um assunto tão essencial. Beirava a insensatez e irresponsabilidade o que estava sendo urdido nas galerias do congresso. Corretamente, a reforma não foi aprovada no quesito “sistema eleitoral”. Aliás, se algum dia os políticos deste país realmente optarem por reformar o sistema eleitoral brasileiro, de forma responsável, deverão realizar um amplo debate nacional, dialogando com especialistas internacionais, e criar um plano de contingência, pois não há certezas de que qualquer reforma será melhor do que a situação que uma reforma procura mudar.

Por fim, é evidente que a escolha de um sistema eleitoral resulta de forças políticas e estas talvez estejam mais preocupadas em seus próprios interesses e não sejam as mais adequadas para estipular a forma cujo poder político será obtido. Não

é sensato deixar aos representantes políticos diretamente afetados a decisão de que modo uma sociedade deve escolher e cobrar estes mesmos representantes. Conclui-se que, por mais paradoxal possa parecer, possivelmente o constituinte original não tenha escolhido o melhor sistema eleitoral para o Brasil, porém o fato de positivá-lo na Constituição de 1988, simultaneamente prejudicou a tentativa de sua melhoria por dificultar o processo legislativo, pois exige maioria qualificada para qualquer mudança no texto constitucional, evitou que grupos de interesse se utilizassem facilmente de reformas político-eleitorais para perpetuarem-se no poder. Provavelmente, por enquanto, este procedimento mais salvaguardou a democracia brasileira do que a prejudicou.

REFERÊNCIAS

BORMANN, Nils-Christian; GOLDER, Matt. Democratic Electoral Systems around the world , 1946 – 2011. **Electoral Studies**, v. 32, n. 2, p. 360–369, jun 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal Centro Gráfico , 2016.

CATÓN, Matthias; SABSAY, Daniel; THIBAUT, Bernhard. La Legislación Electoral. Bases legales, estatus, mecanismos de reforma. :in NOHLEN, Dieter, et al(compiladores). **Tratado de derecho electoral comparado de américa latina**. 2ª. edición. México: FCE, 2007. p. 108-123.

COX, Gary W. **Making Votes Count** : Strategic coordination in the World's Electoral Systems. 2nd edition Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. **Electoral Systems and Democracy**. 1st edition Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

DUVERGER, Maurice. Influencia De Los Sistemas Electorales En La Vida Política :in BATTLE, Albert (ed). **Diez textos básicos de Ciência Política**, Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1992. p. 37–76

DUVERGER, Maurice.; SARTORI, Giovanni. **Los sistemas electorales**. San José: IIDH CAPEL , 1998.

EVANS, Jocelyn. Candidate Location and Vote Choice :in ARZHEIMER, Kai; EVANS, Jocelyn; LEWIS-BECK, Michael S. (ed.) **The SAGE Handbook of Electoral Behaviour**. London: Sage Publications Ltd, 2017. p. 654-667

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. **La representatividad de los sistemas electorales**. 1a. edición. San José: IIDH CAPEL, 1994.

FLEISCHER, David. **Las consecuencias políticas del sistema electoral brasileño: Partidos Políticos, Poder Legislativo y Gobernabilidad**. 1a edición . San José: IIDH CAPEL, 1995.

GALLAGHER, Michael; MITCHEL, Paul. **The Politics of Electoral Systems**. 1st edition . Oxford: Oxford University Press, 2005.

HERÓDOTO. **Histórias, III 80-82**. 1ª edição. Rio de Janeiro: W M Jackson Inc, 1950.

HOROWITZ, Donaldo L. Ethnic Power Sharing: Three Big Problems. **Journal of Democracy**, v. 25, Number 2, p. 5–20, April 2014.

ISHIYAMA, John. T. **Comparative Politics: Principles of Democracy and Democratization**. Chichester: Blackwell Publishing Ltd., 2012.

KELLY, Paul... [et al]. **O livro da política**. 1a edição. São Paulo: Editora Globo, 2013.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. 2nd edition. New Haven: Yale University Press, 2012.

MCLEAN, Iain . Electoral systems:in **The Routledge Handbook of Elections, Voting Behavior and Public Opinion**. FISHER, Justin et al (ed).1st edition. Oxon:Routledge.2018. p. 207-219

NICOLAU, Jairo M. **Sistemas Eleitorais**. 5a edição . Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NOHLEN, Dieter, et al(compiladores). **Tratado de derecho electoral comparado de américa latina**. 2ª. edición. México: FCE, 2007

NORRIS, Pippa. The Politics of Electoral Reform in Britain. **International Political Science Review** v. 16, n. 1, p. 65–78, 1995.

_____, Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems. **International Political Science Review**, v. 18, n. 3, p. 297-312, July 1997.

_____, **Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior**. 1s edition ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PASQUINO, Gianfranco. **Nuevo Curso de Ciência Política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2011.

REEVE, A.; WARE, A. **Electoral Systems: A comparative and theoretical introduction**. New York: Routledge Taylos & Francis Group, 2001.

REILLY, Benjamin. **Democracy in divided societies: Electoral Engineering for Conflict Management** 1st edition .Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

RENNÓ, Lúcio R. Reformas Políticas no Brasil:Realizadas e Prováveis :in MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. **Reforma política em questão**. Brasilia: Editora Universidade de Brasília, 2008.p. 13-42

RENEWICK, Alan. **The Politics of Electoral Reform : Changing the Rules of Democracy** 1st edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

REYNOLDS, A.; REILLY, B.; ELLIS, A. **Electoral System Design: The New International IDEA Handbook**. Stockholm, International IDEA. 2005

SARTORI, Giovanni. Tradução de Sérgio Bath. **Engenharia Constitucional**. Brasilia: Editora Universidade de Brasília, 1996.

TSE. Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar. 12ª. edição. Brasília: TSE, Secretaria de Gestão e Informação,2016.

VALLÈS, Joseph M.; BOSCH, Agustí. **Sistemas electorales y gobierno representativo**. 1a. edición. Barcelona: Editorial Ariel SA, 1997.